

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

MAGISTRSKA NALOGA

NEVENKA MALAVAŠIČ

KOPER, 2012

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Magistrska naloga

VLOGA USTANOVITELJA V SVETU
VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNEGA ZAVODA

Nevenka Malavašič

Koper, 2012

Mentor: izr. prof. dr. Andrej Koren

POVZETEK

V nalogi so predstavljeni odnosi med člani tripartitnega upravljalvskega organa vzgojno-izobraževalnih zavodov, ki sprejema pomembne odločitve za razvoj šole, vrtca. Raziskava je zasnovana na temelju izkušenj sodelujočih izbranih lokalnih skupnosti in zavodov. Namen naloge je ugotoviti, kako ustanovitelj zavoda uveljavlja svoj vpliv na dejavnost in delo javnega zavoda, ki se kaže v višini dodeljenih finančnih sredstev, pri izbiri ravnatelja, kakovosti vzgojno-izobraževalnega procesa ter percepciji vseh, ki so udeleženi v tem procesu. Rezultati raziskave, v kateri je sodelovalo 17 udeležencev, so pokazali močno vlogo lokalne skupnosti pri imenovanju ravnatelja in pri financiranju vzgojno-izobraževalnih zavodov. Obenem pa odkrili, da člani sveta zavoda ne poznajo svojih pristojnosti in zakonodaje s področja vzgoje in izobraževanja.

Ključne besede: avtonomija, vzgojno-izobraževalni zavod, ustanovitelj, svet zavoda, odločanje.

SUMMARY

The thesis discusses the relations between members of the tripartite governing body of educational institutions, which makes important decisions for the development of schools and kindergartens. The survey is based on the experience of selected participating local communities and institutions. The aim is to find out how the founder of the institute pursues the influence on the activities and work of the public institution, reflecting the amount of financial allocation, in process of appointing the principal, the quality of education, the education process and the perception of all those involved in this process. The results of the research, which included 17 participants, showed important role of local communities at appointment the principal and funding educational institutions. At the same time discovered, that members of governing body of educational institutions do not know their competences and legislation of education.

Key words: autonomy, educational institution, founder, council of the institute, deciding.

UDK: 005.742:37.018(043.2)

VSEBINA

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča	1
1.2	Namen in cilji raziskave, temeljna teza	2
1.3	Predstavitev raziskovalnih metod za doseganje ciljev naloge	3
1.4	Omejitve in predpostavke pri obravnavanju problema	4
2	Oblike upravljanja vzgojno-izobraževalnega zavoda	6
2.1	Opredelitev pojmov avtonomija, centralizacija, decentralizacija	6
2.1.1	Avtonomija na področju vzgoje in izobraževanja	7
2.1.1.1	Šola	7
2.1.1.2	Družba	9
2.1.1.3	Država	9
2.1.2	Centralizacija na področju vzgoje in izobraževanja	10
2.1.3	Decentralizacija na področju vzgoje in izobraževanja	10
2.2	Vloga države	11
2.3	Organi upravljanja na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji	12
2.3.1	Ustanovitelj zavoda	13
2.3.2	Člani sveta zavoda	14
2.3.3	Ravnatelj vzgojno-izobraževalnega zavoda	15
2.4	Organi upravljanja v Evropi	17
2.4.1	Italija	18
2.4.2	Švedska	18
2.4.3	Avstrija	18
2.4.4	Velika Britanija	19
2.4.5	Francija	20
2.4.6	Nemčija	21
2.4.7	Češka	21
2.5	Mednarodna primerjava	22
3	Sodelovanje ustanovitelja z zavodi	25
3.1	Lokalna skupnost	25
3.2	Vzgojno-izobraževalni zavod	25
3.3	Predpisi, ki določajo povezave med člani sveta zavoda in ustanoviteljem ter ravnateljem	25
4	Empirični del	28
4.1	Namen in cilji raziskave	28
4.2	Raziskovalna paradigma	29
4.3	Raziskovalni proces	30
4.3.1	Metode vzorčenja	31
4.3.2	Metode zbiranja podatkov	32
4.3.2.1	Intervju	32
4.3.2.2	Anketni vprašalnik	33

4.3.2.3	Analiza vsebine dokumentov.....	33
4.4	Veljavnost.....	34
4.5	Omejitve raziskave	34
5	Analiza in interpretacija	36
5.1	Opis vzorca.....	37
5.2	Ustanoviteljevo sodelovanje s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda ter ravnateljem	37
5.2.1	Stališče ustanovitelja o odnosu med njim in predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda	37
5.2.2	Stališče ustanovitelja o odnosu med njim in ravnateljem zavoda	40
5.2.3	Stališče ustanovitelja do njegove vloge med predstavniki ustanovitelja v svetu in ravnateljem zavoda	41
5.3	Ravnateljevo sodelovanje z ustanoviteljem in člani sveta zavoda	43
5.3.1	Stališče ravnatelja o njegovi samostojnosti pri odločanju	43
5.3.2	Stališče ravnatelja o njegovem odnosu med ustanoviteljem in člani sveta zavoda	44
5.3.3	Stališče ravnatelja do odločitev sveta zavoda	47
5.3.4	Ravnateljeva ocena njegovega sodelovanja z ustanoviteljem in člani sveta zavoda	47
5.4	Sodelovanje predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda z ustanoviteljem.....	48
5.4.1	Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o odnosu z ustanoviteljem.....	49
5.4.2	Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o odnosu z ravnateljem.....	50
5.4.3	Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o sodelovanju s člani sveta zavoda, ustanoviteljem in ravnateljem.....	51
5.5	Analiza vsebine zapisnikov	53
5.5.1	Sprejemanje letnega delovnega načrta.....	54
5.5.2	Sprejemanje letnega finančnega poročila.....	55
5.5.3	Imenovanje ravnatelja	56
6	Ugotovitve in priporočila	59
6.1	Opredelitev avtonomije šole in vrtca na osnovi povezave šola/vrtec – družba – država.....	59
6.2	Predpisi, ki opredeljujejo odnos med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem	62
6.3	Sodelovanje med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem.....	62
6.4	Odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca	64
6.5	Priporočila	66
	Literatura.....	69
	Priloge	73

PREGLEDNICA

Preglednica 1: Pregled zapisnikov svetov zavodov	53
--	----

KRAJŠAVE

ZZ	Zakon o zavodih
Zavod	javni vzgojno-izobraževalni zavod
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ang.	angleški
nem.	nemški
Zvrt	Zakon o vrtcih
ZSDU	Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
SOS	Skupnost občin Slovenije

1 UVOD

Različne družbene okoliščine, kot so prevladujoča družbena ideologija, vzgojno-izobraževalni cilji, aktualna šolska politika, gospodarska in ekonomska strategija države, njena moč in gospodarsko stanje, po mnenju Resmana (1991, 15) vplivajo na organizacijo šolstva v družbi. Pri tem se po Žurajevi in Zupanc Gromovi (2006, 9) povečuje odgovornost lokalne skupnosti, staršev in šole same, ki ob zahtevah sodobnega gospodarstva, vloženih sredstvih in mednarodno primerljivih rezultatov znanja učencev v svetu javnega zavoda sprejemajo odločitve o prihodnosti šole, vrta.

1.1 Opredelitev obravnavanega problema in teoretična izhodišča

Avtonomija na področju šolstva z vidika stopnje odločanja o sredstvih in virih v decentraliziranem šolskem sistemu pomeni sprejemanje odgovornih odločitev na osnovi osebnih značilnosti, znanja in položaja, ki so vezani na učitelje, ravnatelje, starše in oblikovalce šolske politike (Caldwell in Spinks 1993, po Koren 2002, 136). Posebno vlogo pri tem imajo, glede na svojo moč in lastno profesionalno presojo ter znanje in sposobnosti, učitelji (Fullan in Hargreaves 1999, po Koren 2002, 138), katerih pedagoško delo vodi ravnatelj, ki imajo po mnenju Korena (prav tam) »ob primerni samozavesti, zakonskih možnostih in usposobljenosti dovolj prostora za avtonomno delovanje.«

V Evropi se je v zadnjih dveh desetletjih razširila politika šolske avtonomije in s tem proces decentralizacije, ki pomeni prenašanje upravljaljskih pristojnosti na šole (Ministrstvo za šolstvo in šport 2008, 46). Ta dejstva potrjuje tudi Hood (2001, 12553–12556), ki poudarja odprtost šole k lokalni skupnosti, pri čemer sodelujejo vsi sektorji izobraževalne skupnosti, kar vodi k miselnosti o razlikovanju med avtonomijo v smislu vodenja in v smislu upravljanja, ki je v Veliki Britaniji pripeljala do zmanjšanja obsega kontrole lokalnih oblasti nad šolami. Odgovornost in pristojnost za vse glavne odločitve o prihodnosti šole ter skrb za kohezijo z lokalnim okoljem pa prenesla na upravljaljske organe šol, poimenovane »school governing bodies« (Bugarič 2010, 38).

O sistemskem uveljavljanju šolske avtonomije v Evropi obstaja več pristopov (Ministrstvo za šolstvo in šport 2008, 14–15). Po prvem šole pristojnosti pridobijo na osnovi splošnih predpisov, ki urejajo področje šolskega sistema, avtonomija pa ni med prednostnimi cilji (Španija, Francija). Drugi pristop predstavljajo za avtonomijo posebej sprejeti predpisi (Luksemburg, Portugalska), kar pomeni, da šolska avtonomija ni podrejena spremembam javne uprave. Tretji pristop pa je določitev šolske avtonomije z upravnimi predpisi (Nemčija), in sicer z uveljavitvijo določnega projekta. Stičišče omenjenih pristopov so pravila naložena z vrha, predpisana šolam brez možnosti izbire. Kar pomeni, da je šola »instrument oblasti«

(Kramar 2002, 2), ki načrtno in sistematično uresničuje individualne in družbene interese, zajete v ciljih in vsebinah izobraževanja ter odpira vprašanje, kako javna šola avtonomno razvija in uveljavlja izobraževalni proces kot del sistema, s postavljenim globalnim okvirjem, usmeritvami, zahtevami in pogoji delovanja, ki posegajo tudi v njeno notranje delovanje (Kramar 2002, 1). Tega oblikujejo različne oblike upravljaljskih organov. V Sloveniji ima ta tripartitno sestavo, in sicer predstavnike ustanovitelja, predstavnike zaposlenih in predstavnike staršev otrok oziroma učencev. Med njimi pa potekajo različne povezave, ki »vplivajo na odgovornost in kakovost poslovanja javnih zavodov.« (Bohinc 2010a, 2). Kljub temu da večino članov v svetu predstavljajo predstavniki zaposlenih (ZOFVI, 46. člen), ima pri odločitvah sveta pomembno vlogo ustanovitelj, katerega pristojnosti v tem odnosu opredeljujeta zakon in akt o ustanovitvi. Druge povezave so, s šibko opredeljenimi zakonskimi predpisi, kot sta ZZ in ZOFVI, med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki, med svetom staršev in njegovimi predstavniki ter med zaposlenimi in njihovimi predstavniki v svetu zavoda, nekje vmes so še povezave z ravnateljem zavoda, ki je ključna oseba pri razvoju dejavnosti javnega zavoda.

1.2 Namen in cilji raziskave, temeljna teza

Namen naloge je ugotoviti, kako ustanovitelj šole oziroma vrtca oblikuje in razvija dejavnost javnega zavoda, katerega je ustanovil. Njegova vloga pri tem se lahko kaže neposredno, in sicer z izdajo soglasij k statutu zavoda, k spremembi in razširitvi dejavnosti, k dodatni zaposlitvi v vrtcih, pri odpiranju novih oddelkov v vrtcih, pri potrditvi statusnega preoblikovanja zavoda, v višini dodeljenih finančnih sredstev in pri izbiri ravnatelja. Njegova vloga pa je razvidna tudi posredno, in sicer preko predstavnikov v svetu zavoda, ki se kaže pri izdaji soglasja k letnemu delovnemu načrtu in finančnemu poročilu, pri odločanju o investicijah in vzdrževanju objektov, pri nakupu opreme in pripomočkov in v kakovosti vzgojno-izobraževalnega procesa ter percepciji vseh, ki so udeleženi v tem procesu.

Kot raziskovalni problem sem opredelila ustanovitelja, ki daje nasvete in priporočila svojim predstavnikom v svetu zavoda ter pričakuje, da bodo ti, s temi pridobljenimi podatki oblikovali mnenja tudi drugim članom sveta pri sprejemanju odločitev. Pri tem me je zanimalo razmerje med deklarirano avtonomijo šol, vrtcev in pričakovanji ustanovitelja, da lahko vpliva na delo in dejavnost šol, vrtcev. Zato sem si zastavila naslednje cilje:

- S pomočjo povezave šola – družba – država predstaviti avtonomijo šole, vrtca.
- Predstaviti predpise, ki določajo povezave med člani izbranega sveta zavoda in njihovimi predlagatelji ter ravnateljem.
- Opisati načine poteka informacij med predstavniki ustanovitelja v izbranih svetih zavodov, ustanovitelji in ravnatelji v izbranih zavodih.

- Ugotoviti, kakšna je vloga ustanovitelja ob posameznih, za izbrani zavod pomembnih situacijah, kot sta višina dodeljenih finančnih sredstev in imenovanje ravnatelja, pri sprejemanju odločitev v svetu zavoda.
- Zapisati priporočila, na osnovi katerih bi člani sveta zavoda sodelovali pri razvoju dejavnosti šole, vrtca.

In oblikovala naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kako povezava šola – družba – država opredeli avtonomijo šole, vrtca?
- Kateri predpisi opredeljujejo odnos med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem?
- Kakšno je sodelovanje med ustanoviteljem, člani sveta in ravnateljem?
- Kako lahko odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca?

1.3 Predstavitev raziskovalnih metod za doseganje ciljev naloge

»Paradigme raziskovanja izražajo temeljna prepričanja in vrednote raziskovalcev in raziskovanih skupnosti o raziskovanju, o pridobivanju znanja, o naravi sveta« (Trnavčević 2010, 70), pri čemer jih Denzin in Lincoln (2000, 2–4) opredelita kot »sklop temeljnih prepričanj, vrednot, stališč o svetu, raziskovanju, resnici in stvarnosti«, ki je lahko kvantitativna ali mešana ali kvalitativna. Slednja, s pomočjo katere raziskovalec dobi vpogled v ljudi in okoliščine (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 111), je uporabljena pri tej nalogi. Ta je zasnovana kot študija primera, ki omogoča prepoznavanje različnih pogledov udeležencev v raziskavi in njeno neposredno interpretacijo ugotovitev ter uporabo v praksi (Basseby 2000, 5–22), saj z njo raziščemo in predstavimo posamezen primer, kot je oseba, skupina oseb, institucijo ali njen del (Sagadin 2004, 89). V tej raziskavi jo predstavljajo člani sveta zavoda, kot predstavniki različnih skupin, katerih dojetanje obravnavnih predlogov, dokumentov in sklepov je različno in lahko »hitro ugotovimo, da različne skupine v isti organizaciji različno razumejo na primer kulturo organizacije in tudi različno vrednotijo kulturo organizacije« (Trnavčević 2010, 73).

Vzorec je namenski, kar pomeni, da so bili v raziskavi vprašani tisti posamezniki, ki o upravljanju javnih zavodov največ vedo. To so vodje področja družbenih dejavnosti izbranih občin, ravnatelji izbranih zavodov in predstavniki ustanovitelja, ki so člani teh svetov zavoda v izbrani občini.

Podatke sem zbirala z uporabo intervjuja in anketnega vprašalnika ter s prebiranjem literature in prejetih zapisnikov.

Na osnovi intervjuja, (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 112) sem pridobila podatke o

komunikaciji med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu zavoda ter o sodelovanju med ustanoviteljem in vodstvom šole ali vrtca. Te so podali uradniki iz občin Cerknica, Loška dolina, Logatec, Idrija, Ilirska Bistrica, Vrhnika, Pivka, ki o omenjenih povezavah največ vedo. Pri tem sem jim zastavila odprta vprašanja, ki so po mnenju Robsona (2002, 270) pogosta oblika zbiranja podatkov, s pomočjo katerih sem pridobila stališča ter opise izkušenj o sodelovanju z zavodom. Za zbiranje sem uporabila metodo polstrukturiranega intervjuja, ki je »v bistvu ustno anketiranje« (Merriam 1998, 74) in primerna metoda »kadar je treba razumeti konstrukte, ki jih intervjuvanec uporablja kot osnovo za svoja mnenja in prepričanja o določeni zadevi ali okoliščinah« (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 113).

Pri metodi anketnega vprašalnika, ki vsebuje vnaprej pripravljena vprašanja za izbrano skupino (Haralambos in Holborn 1999, 834), so bili vprašani ravnatelji, in sicer dva iz vrtca in štirje iz šol iz izbranih občin ter njihovi člani sveta zavoda. Odgovarjali so tisti člani sveta, ki so predstavniki ustanovitelja. Skupaj je na vprašalnik odgovarjalo deset oseb.

Anketni vprašalnik je služil za pridobivanje podatkov pri kvalitativni raziskavi. Vprašanja so bila odprtega tipa. Z njimi sem pridobila mnenje o vplivanju članov na sprejemanje odločitev, vpogled na razvoj in delovanje zavoda, opis vedenja članov pri sprejemanju odločitev, mišljenje vprašanih o odnosu med zavodom in ustanoviteljem. Ob tem sem se opirala na hipotezi, da med občinami obstaja razlika v komunikaciji med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnatelji ter da obstaja povezava med dejavniki odločitve o višini sredstev, ki jih ustanovitelj nameni šoli oziroma vrtcu, in vlogi ravnatelja v lokalni skupnosti.

Za proučevanje zapisnikov zavodov iz obdobja zadnjih dveh let sem uporabila metodo analize, ki pomeni najprej natančno branje gradiva in iskanje vsebine, nato štetje ključnih stavkov ali besed ter na koncu analizo njihovih frekvenc, pri čemer je izbira vsebin odvisna od hipotez, ki jih želi raziskovalec dokazati ali izpodbiti (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 149). Z navedeno metodo je bilo pregledanih 41 zapisnikov izbranih svetov zavodov. Ti so bili sestavljeni v letih 2010 in 2011. V njih so bile zapisane razprave, pobude, vprašanja, predlogi, sklepi in odločitve sveta zavoda. Z analizo vsebine teh zapisnikov sem poiskala stavke, ki pomensko govorijo o podobnih dogodkih v različnih zavodih, kot so sprejemanje letnega delovnega načrta in letnega finančnega poročila ter o imenovanju ravnatelja. Nato sem izbrane stavke primerjala ter jih osvetlila z vidika zakonodaje, predpisov in navodil ter njihovega učinka na razvoj šole oziroma vrtca.

1.4 Omejitve in predpostavke pri obravnavanju problema

Za povečanje veljavnosti raziskave in izničenje morebitnih metodoloških pristranskosti sem uporabila triangulacijo, kombinirano uporabo več neodvisnih metod pri proučevanju istega

pojava (Denzin 1970, 297; Gill in Johnson 1991, 150), ki poteka na ravni načina zbiranja podatkov in raznolikosti oseb, ki te podatke posredujejo. Različni pogledi na delovanje svetov zavodov so še povečali veljavnost in zanesljivost pridobljenih ugotovitev. Ker pa so bili v raziskavo zajeti podatki le izbranih občin in zavodov Notranjske, pomeni, da ugotovitev ne morem posplošiti, saj so veljavne le za raziskani primer. Poleg omenjene omejitve, pa omejitev predstavlja tudi moja osebna vpletenost, ki kot vodja družbenih dejavnosti spremljam in subjektivno vrednotim odnose tako z ravnatelji zavodov kot s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda. Kljub temu sem si ves čas raziskave prizadevala za verodostojnost vsebine, ki je odraz dejanskega stanja odnosov v organih upravljanja zavodov.

2 OBLIKE UPRAVLJANJA VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNEGA ZAVODA

Ministrstvo Republike Slovenije je v letu 2010 predstavilo predlog zakona o negospodarskih javnih službah. S tem je v javnosti spodbudilo številne razprave, v katerih so se pokazale težnje po koreniti spremembi sistema delovanja javnih zavodov. Ta se namreč ni preoblikoval od leta 1991, kar pomeni, da vsebuje nekatere elemente prejšnjega ter nekaj novosti sedanjega političnega sistema. Za izboljšavo katerega bo, po mnenju Korena (2005, 32), potrebna obravnava v okviru politično – strokovnih odločitev. Te se pojavljajo v različnih člankih, ki jih pripravljajo strokovne službe omenjenega ministrstva in v komentarjih strokovnjakov, predavateljev slovenskih univerz. Tako Bohinc (2009, 5) navaja, da je »več kot nujno« opraviti temeljne spremembe v organizaciji in pravnem statusu izvajalcev javnih služb, javnih zavodov. In nadaljuje (prav tam), da sedanja zakonodaja utesnjuje avtonomijo javnih zavodov, saj direktor in svet zavoda »skorajda nimata pristojnosti pri plačah in nagrajevanju«, in da se »položaj direktorja zavoda povsem razlikuje od položaja direktorja gospodarske družbe.« Predlaga »povečanje avtonomije ustvarjalcev dejavnosti in motivov zaposlenih v javnih zavodih«, in sicer z zmanjšanjem vloge države in politike v upravljanju javnih zavodov (Bohinc 2009, 5). Iz ministrskega dokumenta o oceni stanja in razlogov za sprejem novega zakona (Ministrstvo za javno upravo 2010) pa po drugi strani izhaja, da ima veljavna ureditev vrsto težav in nedoslednosti. Pri tem izpostavlja vlogo ustanovitelja zavoda, ki se kaže v treh različnih oblikah, in sicer v regulatorju, ustanovitelju in nadzorniku zavoda, ki navedene naloge izvaja z »oblikovanjem pravnega in administrativnega okolja v položaju ustanovitelja in lastnika premoženja s predstavniki v organih upravljanja« (Ministrstvo za javno upravo 2010). V novi ureditvi, na osnovi omenjenega predloga zakona, pristojno ministrstvo v upravljanje zavodov vnaša nadzorni organ in organ operativnega upravljanja, tj. direktorja. Svet zavoda pa ohranja v obliki upravljaljskega organa z omejitvami pri nadzoru. S tem vzpostavlja ustrezno statusno strukturo javnega sektorja in še naprej odpira razprave o oblikah upravljanja zavodov, tudi na področju vzgoje in izobraževanja.

2.1 Opredelitev pojmov avtonomija, centralizacija, decentralizacija

Beseda avtonomija izvira iz stare grščine in nakazuje dve stvari. Autos, ki je pitagorejski pojem in zadeva notranjo kakovost ali usposobljenost nekega človeka, ter Nomos, ki ga lahko prevedemo kot zakon in/ali navado. Avtonomija (authos/nomos), kot jo razlaga Kuzmanič (2007, 6), pomeni nekaj, kar je sposobno imeti svoje lastne zakone bivanja oziroma živeti skladno z njimi. Po mnenju Silova (2003, 185) avtonomija (angl. Autonomy, nem. Selbstregierung) združuje pomene pojmov: samostojnost, pravica, dolžnost in odgovornost, pri čemer dodaja, da nekateri teoretiki definirajo avtonomnost kot »možnost samostojnega odločanja, kot pravico do urejanja medosebnih odnosov, kot neodvisnost v celoti ali deloma,

od odločitev drugih, predvsem višjih oziroma državnih organov in omenja težave pri izbiri kriterijev za delitev avtonomije, pri čemer pravi, da je:

Najbolj znana tista delitev, ki loči teritorialno, funkcionalno in personalno avtonomijo. J. Koschnik (1992, 90) navaja eksterno, funkcionalno, skupinsko in interno avtonomijo. H. Hartman (Gould and Kolb 1965, 46–47) v socialnem razvoju človeka omenja primarno (ego dispozicije) in sekundarno (ego karakteristike) avtonomijo. M. Peček (1998, 214) opazuje potrjeno avtonomijo v odnosu do vodene avtonomije (Silov 2003, 185).

Avtonomija torej predstavlja pomen samostojnosti in neodvisnosti, medtem ko centralizacija izraža moč centra, enega mesta. To potrjuje tudi beseda »centralizacija«, ki izhaja iz francoskega jezika in pomeni osredinjenje, strnitev uprave, vodstva ali funkcij v enem središču; podreditev bolj ali manj samostojnih organov enemu središču (Pobežin 2007, 82). Lavtar (2007, 7) meni, da centralizirani sistem vseobsegajoče obvladuje življenje z enega osrednjega mesta, ter pojasnjuje, da ima v nekaterih nekdanjih socialističnih državah še vedno močno organizacijsko strukturo državne oblasti s pravico posegati v lokalno samoupravo.

V nasprotju s pomenom centralizacije je decentralizacija. Beseda, ki prav tako izvira iz francoskega jezika in pomeni oslabitev, odpravo centralizacije. Pomeni prenos pristojnosti od centralnih na nižje organe, uprave. Po mnenju Lavtarja (2007, 5) je decentralizacija v prid lokalnim oblastem, saj te pridobivajo čedalje pomembnejšo vlogo pri razvoju države in imajo boljše možnosti za razvijanje mnogih instrumentov politike na mikroravni ter sposobnost, da jih prikrojijo svojim razmeram in potrebam. Lavtar (2007, 7) še dodaja, da se proces decentralizacije v posameznih državah Evrope kaže z dvema ravnema lokalne samouprave, in sicer z občino in regijo, ter da je ta način odločanja povzročil uvedbo demokracije.

2.1.1 Avtonomija na področju vzgoje in izobraževanja

Silov (2003, 186–188) opredeljuje šolo kot družbeni in življenjsko – delovni sistem, ki svojo organizacijo prilagaja ciljem, normam in nalogam, pri čemer omenja kriterij: šola – družba – država, iz katerega izhaja stopnja samostojnosti šole kot sistema, posameznih podsistemov šole in subjektov vzgoje v šoli, ravnatelja, učiteljev, šolskih svetovalnih delavcev, učencev in drugih. S pomočjo tega kriterija omenjeni avtor določa programsko, kadrovsko, strokovno–metodično, finančno, organizacijsko in evalvacijsko avtonomijo.

2.1.1.1 Šola

Programska avtonomija šole na splošno pomeni, da je v svojem delovanju relativno samostojna, saj je izobraževalni proces, ki ga izvaja, načrtno in sistematično uresničevanje individualnih in družbenih interesov, ki so zajeti v ciljnih in vsebinah izobraževanja (Kramar

2002, 1), te Lorenčič (2002, 1) vidi v predpisanem kurikulumu. Kramar (2002, 12) pa dodaja, da je temeljni okvir in vodilo avtonomnemu delovanju šole oblikovanje didaktičnega koncepta, ki ga oblikuje ravnatelj in z njim uresničuje delovanje šole.

Kadrovska avtonomija po mnenju Korena (2002, 136) pomeni sprejemanje odgovornih odločitev, na osnovi osebnih značilnosti, znanja in položaja različnih udeležencev v šolskem sistemu, tako učiteljev, ravnateljev in oblikovalcev šolske politike kot staršev. Stroka (Fullan in Hargreaves 1999, po Koren 2002, 136) posebej poudarja vlogo učiteljev in njihovo razumevanje avtonomije, ki izhaja iz njihove strokovnosti in profesionalnosti. Opredelitev te omenjata tudi Vogrinc in Podgornik (2005, 5), in sicer z določilom iz Bele knjige, v kateri je zapisano, da k avtonomiji učitelja sodi njegova zaščita pred vmešavanjem staršev v strokovno delo. Ta je v veliki meri odvisna od ravnateljev samih, njihove samozavesti, zakonskih možnosti in usposobljenosti (Koren 2002, 138). Gawlik (2008, 786) pri tem dodaja osebne lastnosti in organizacijske karakteristike šole, ki v veliki meri same skrbijo za svoj razvoj in kakovost dela, pri tem pa se opirajo na »svoje ljudi« in njihove sposobnosti (Vogrinc in Podgornik 2005, 3).

Strokovno – metodična avtonomija, v smislu avtonomije pouka in šolskega sistema (Vogrinc in Podgornik 2005, 2), se po mnenju Kramarja (2002, 7) uresničuje preko pedagoškega in poslovnega organa šole, iz vloge katerega izhaja, da je ravnatelj nosilec didaktičnega koncepta izobraževalnega procesa, razvoja identitete in avtonomije šole, je tudi vodja oblikovanja koncepcije in usmerjevalec načrtovanja priprave, izvajanja izobraževalnega procesa in verifikacije ter evalvacije njegovih rezultatov.

Finančna avtonomija, po mnenju Lorenčiča (2002, 1) vsebuje upravljavsko – finančni sistem financiranja, ki je povezan s kurikulumom. Oboje pa predpisuje zakonodaja, v kateri se prepletajo administrativni in normativni pogoji financiranja vzgoje in izobraževanja. Slovenski način financiranja šol, ki obstaja danes, je najbolj podoben administrativno – normativnemu modelu z visoko stopnjo birokratiziranosti, ki izhaja iz vzgojno-izobraževalnih programov, katerega poglobljena značilnost je, da je temeljni poudarek na izjemni natančnosti definiranja vseh podrobnosti. Največ pozornosti je namenjeno določanju strukture programov in iz njih izhajajočih standardov in normativov. Na tej osnovi se namreč določa prihodek šole, ki ni odvisen od velikosti šole in dejanskih stroškov poslovanja (Lorenčič 2002, 2). Caldwell in Spinks (1993, 12–13) imata različna mnenja o tem, kako je treba šolam dodeljevati denar in katera merila uporabiti, na primer financiranje po osebi in posebnosti šole, pri čemer imajo šole pravico do upravljanja svojega denarja, medtem ko centralna vlada obdrži pravico do nadzora in odzivanja na rezultate. Na prvi pogled se zdi, da s prenosom denarne politike na šole te postanejo svobodnejše in neodvisnejše od centralne vlade, vendar se pri tem ne bi smelo spregledati dejstva, da so žarišče šol učenci (Koren 2005, 52–53).

Organizacijska in evalvacijska avtonomija se kažeta v obliki organizacije, predpisov, predmetnikov in učnih načrtov, ki so zunanje značilnosti šole in ustvarjajo vtis, da med šolami ni bistvenih razlik. Razlike obstajajo in bi tudi morale obstajati, saj se razlikujejo po resničnem življenju, ki se odraža v organizacijski kulturi in delovni klimi, katero sestavljajo vrednote, ki se prenašajo iz generacije v generacijo. Silov (2003, 187) meni, da več avtonomije v resničnem življenju šole, pri pouku in pri drugih aktivnostih, vpliva na prepoznavnost in identiteto šole. Pri čemer Kramar (2002, 2–3) dodaja, da je avtonomija šole zapleten, večdimenzionalen problem, ki se pojavlja na različnih ravneh, v različnih okvirih in na različnih relacijah v izobraževanju samem in širše, ter se kaže kot značilnost v odločanju in delovanju šole v izvajanju njene temeljne dejavnosti in razvijanju lastne samopodobe.

2.1.1.2 Družba

Vogrinc in Podgornik (2005, 2) uvrščata družbo kot kriterij stopnje samostojnosti v šolski sistem, kot sestavni del družbenega sistema. Zato po njunem mnenju, ne moremo obravnavati značilnosti šolskih ureditev neodvisno od političnih, ekonomskih, socialnih, znanstveno – tehnoloških in drugih delov določene družbe. Nadalje menita, da na organizacijo šolstva v družbi, vodenje šolske politike, njene vsebine, oblike in metode, načine zagotavljanja materialnih pogojev za vzgojno-izobraževalno delo šol oziroma načine financiranja, kontrolo, smer odgovornosti šol, ravnateljev in učiteljev vplivajo različne družbene okoliščine, kot so prevladujoča družbena ideologija, vzgojno-izobraževalni cilji ter aktualna šolska politika, gospodarska in ekonomska strategija družbe oziroma države, njena moč in gospodarsko stanje (Resman 1991, 15). Silov (2003, 186) dodaja, da je človek miselno in svobodoljubno bitje, ter da je družba humana skupnost, v kateri človek uresničuje svoje materialne, socialne in kulturne potrebe, kar predstavlja kakovost človeškega življenja. Tako se v razmerjih med šolo in družbo avtonomija šole pojavlja v funkciji učinkovitosti in zagotavljanja kakovosti izobraževanja. S tega stališča, z urejanjem globalnih okvirov in možnosti delovanja, pa družba avtonomijo šole utesnjuje. Gledano s stališča posameznika je avtonomija šole v funkciji demokratizacije izobraževanja in razvoja človekove individualnosti. Obe razsežnosti ali oba vidika avtonomije šole sta med seboj tesno povezana. Avtonomija šole v razmerjih do zunanjega družbenega okolja je pogoj avtonomiji šole v njenih notranjih okvirih in razmerjih. Avtonomija v zunanjih razmerjih v določeni meri odmerja avtonomijo v notranjih okvirih šole, vendar si mora šola avtonomijo razviti sama. Družba ji to lahko bolj ali manj omogoča, ne more pa avtonomije preprosto dati (Kramar 2002, 1).

2.1.1.3 Država

Država kot kriterij stopnje samostojnosti pomeni avtonomijo ministrstva, ki s svojo centralno

vlogo zagotavlja enakost izobraževanja vsem v državi ter zmanjšuje nejasnosti pri odgovornosti in določanju temeljnih ciljev (Koren 2002, 138). Vogrinc in Podgornik (2005, 2) trdita, da država na osnovi ideološko – političnega ozadja prenaša avtonomijo in s tem odgovornosti za razvoj in kakovost na šole. Z večanjem njenih organizacijskih pristojnosti pa se povečuje tudi njena fleksibilnost, kar omogoča bolj kakovostno in stvarnim razmeram prilagojeno delo (Resman 1991, 3).

Koren (2005, 56) pravi, da sta decentralizacija in centralizacija povezani s šolskim sistemom v smislu oblasti odločanja, ki se prenaša z najvišje ravni, države na nižje ravni, lokalno skupnost in šolo. Dodaja, da kljub spremembi oblike oblasti, država z določanjem standardov in ciljev ter nadziranjem rezultatov, še vedno ohranja osrednji položaj avtoritete in oblasti (prav tam). Pri tem pa zaznava odpor lokalnih skupnosti, ki želijo oporo države bolj kot avtonomijo (Koren 2002, 138). Temu dejstvu se pridružuje tudi Gawlik (2008, 786), ki trdi, da lokalna avtonomija škodi razvoju učinkovite šolske prakse, saj vsebuje sposobnost posameznih uradnikov, ki sprejemajo različne odločitve, ki se odražajo v odnosih med šolo, lokalno skupnostjo in vlado.

2.1.2 Centralizacija na področju vzgoje in izobraževanja

V centraliziranem šolskem sistemu je delo šole večinoma predpisano in od zunaj usmerjeno, sredstva za izvajanje vzgojno-izobraževalnih dejavnosti pa so določena vnaprej. V tem primeru imajo šole malo možnosti, da razvijejo lastno individualno podobo, v smislu specifičnih ciljev in vsebin ter posebnega nadstandardnega programa (Vogrinc in Podgornik 2005, 2). Lorenčič (2002, 3) pravi, da je trenutni sistem financiranja v prvih letih svojega obstoja imel svojo vlogo in smisel, saj je vpeljal preglednost in odpravil neupravičene razlike. Pri tem sta bila vpeljana centralizacija in normativizem, ki ne spodbujata več racionalnega poslovanja, ne nagrajujeta kakovostnega dela in zmanjšujeta odgovornost šol za svoje delo. Avtorja pri tem menita, da je sistem financiranja potrebno spremeniti. Problem je namreč v tem, da je država ohranila le managersko vlogo, povezano z dodeljevanjem sredstev, ki ne zadostuje za šolo, če želi postati avtonomen podsistem družbe (Silov 2003, 188).

2.1.3 Decentralizacija na področju vzgoje in izobraževanja

Ko politika pristane na določeno stopnjo decentralizacije šolstva, se odgovornost za posamezna vprašanja organizacije in vsebine dela prenesejo na lokalne skupnosti in na šole same. Z Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji je avtonomija postala eno osrednjih načel javne šole. Pozneje, v konceptu javne šole, kot ga je uveljavila šolska zakonodaja in na njenem temelju kurikularna prenova, pa je postalo načelo avtonomije eno

manj razvidnih, čeprav še vedno ključnih načel (Krek 2001, 58). Šolska zakonodaja tako le še v enem členu govori o avtonomiji, in sicer v 72. členu, kjer definira t. i. avtonomijo šolskega prostora (Vogrinc in Podgornik 2005, 2). Po mnenju Silova (2003, 188) si šola v decentraliziranih šolskih sistemih prisvaja kreativne funkcije, s pomočjo katerih postaja avtonomen podsistem družbe, ki upravičuje pomen svojega obstoja. Koren (2005, 8) pa meni, da je devolucija oblasti in pristojnosti na lokalno raven eden od procesov v smislu decentralizacije izobraževanja ter s tem povezanim vprašanjem avtonomnosti šol in učiteljev. Nadaljuje (Koren 2005, 54) z omembo avtorjev Daviesa in Ellisona, ki obravnavata politične in gospodarske argumente ter opisujeta decentralizacijo kot krepitev enakosti, ki lahko postane bojišče za moč ali prazen prenos oblasti z ene osebe ali skupine na drugo. Caldwell in Spinks (1993, 4) povezujeta avtonomijo s stopnjo odločanja o sredstvih in virih v decentraliziranem šolskem sistemu, pri čemer avtonomijo sredstev in virov pojmujeta kot znanje, ki pomeni decentralizacijo odločitev o kurikulumu, vključno z odločanjem o ciljih in zaključku šolanja, kot tehnologijo, ki je decentralizacija odločitev o učnih sredstvih, kot moč, ki pomeni decentralizacijo sprejemanja odločitev, kot materialna sredstva, ki pomenijo decentralizacijo odločitev o uporabi opreme, oskrbe, kot ljudi, v smislu decentralizacije odločitev o zaposlovanju in stalnem strokovnem izpopolnjevanju, kot čas, ki pomeni decentralizacijo odločitev o razporejanju časa in kot finance, ki pomenijo decentralizacijo odločitev o razporejanju denarja (Koren 2002, 136). Huber (2010, 225) obravnava težnje decentralizacije na eni strani in centralno kontrolo na drugi strani, pri čemer dodaja, da morajo šole zaupati tako oblasti v sistemu kot družbi nasploh.

O decentralizaciji je mogoče razpravljati v smislu finančne učinkovitosti ter analize stroškov in koristi. Koren (2005, 52–57) o razmerju med vlado in učitelji navaja vidike, da so vlade obsedene s kritiziranjem in nadzorovanjem učiteljev ter da si morajo sindikati učiteljev prizadevati in zavzeto delovati za uveljavljanje svoje pozitivne vizije poučevanja, učenja in sprememb. V decentraliziranih sistemih je tako oblast prenesena na nižje ravni sistema, kar pomeni, da jo oblikujejo in proizvajajo ljudje skozi ljudi, država pa ima preko lokalnih skupnosti boljši vpogled, ki obenem pomeni učinkovitejši nadzor (prav tam).

2.2 Vloga države

Država je stalna oblast, ki določa okvire, katerih izvajanje prenese na šole (Koren 2005, 53–54). Te so del šolskega sistema, o katerem Zgaga (2009, 4) meni, da so v na novo ustanovljenih nacionalnih državah Evrope devetnajstega stoletja, videti kot realizacija velikih idej razsvetljenstva, v smislu »napredka človeškega duha«, ali v smislu zmage Kantovih »razsvetljenih poznavalcev« nad kratkovidnimi »starši« in »vladarji« ter v smislu uresničitve idej Aristotela, ki pravi, da je »edukacija stvar države, ena in enaka za vse.«

Prenova izobraževalnega sistema v novi neodvisni državi iz zgodnjih devetdesetih let je dejansko v znatni meri potekala ob učenju iz sodobnih mednarodnih praks in ne ob mitologijah o »slavni nacionalni preteklosti« (Zgaga 2009, 9). Trnavčevičeva (2008, 147) pravi, da je Slovenija zasnovala konceptualne rešitve sistema vzgoje in izobraževanja in jih zapisala v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS, ki je temeljni dokument razvoja šolstva v Sloveniji, iz katerega so izpeljani predpisi, ki pomenijo udejanjanje zapisanega koncepta. Vsaka šolska nacionalna politika posega v razmerja moči na nacionalni ravni in na ravni posamezne šole, kot so sestava svetov šol, imenovanje ravnateljev, financiranje šol, pri čemer »lahko trdimo, da vsi državljani ravno tako spreminjamo šolsko politiko, kot jo spreminjajo snovalci njenih sprememb«, (Trnavčević 2008, 148). Vogrinc in Podgornik (2005, 3) ugotavljata, da Bela knjiga, ki je izšla leta 1995, v načelih in teoretičnih izhodiščih omenja šole, ki morajo imeti avtonomijo v razmerju do države in struktur oblasti z zagotovljenim načinom financiranja in načinom zaposlovanja pedagoškega, strokovnega in upravnega osebja. Bela knjiga, pripravljena v letu 2011, te ugotovitve nadgrajuje in poudarja »vzpostavitev samostojnega, razmišljujočega in odgovornega posameznika, ki se opira na kakovostno pridobljeno znanje in socialnih in drugih spretnosti«. Te pa pridobi v sistemu vzgoje in izobraževanja, ki sledi načelom objektivnosti, kritičnosti in pluralnosti (Krek in Metljak 2011, 2). Pri tem Caldwell in Spinks (1993, 16–24) ugotavljata, da bi na ravni javnega izobraževanja morala vlada vzpostaviti okvir, določiti standarde, zagotoviti infrastrukturo in druga sredstva, podpirati šole in nadzorovati rezultate ter šolam dopuščati, da v okviru načela nepristranskega dostopa do izobraževanja upoštevajo izbiro staršev.

Po mnenju Korena (2002, 137–139) je vloga države v tem, da določi temeljne cilje in merila za razporeditev sredstev in zaposlenih, skrbi za merjenje rezultatov, preverja uspeh posameznih šol in izvajanje nagrajevanj ter ukrepa na osnovi zmerjenih rezultatov in se umakne podrobnejšemu poseganju v šole.

2.3 Organi upravljanja na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji

Svet zavoda kot organ upravljanja na področju vzgoje in izobraževanja, je opredeljen z zakonom o zavodih, ki mu določa številne pristojnosti, med katerimi so imenovanje in razrešitev ravnatelja, sprejem programa razvoja zavoda, letnega delovnega načrta in poročila, predlaganje ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti. Nadzor nad poslovanjem javnega zavoda izvajata Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – AJPES in Ministrstvo za finance, ki imata dnevni vpogled in možnost elektronskega pridobivanja podatkov iz sodnega registra o zavodu, ustanovitelj pa s svojimi predstavniki v svetu javnega zavoda vpliva na izvajanje javne službe zavoda (Trpin 2010, 10).

Organ upravljanja vzgojno-izobraževalnega zavoda ima, v skladu z ZZ, tripartitno sestavo, in

sicer predstavnike ustanovitelja, predstavnike zaposlenih in predstavnike staršev otrok, učencev. Prvotno je bila sestava sveta sestavljena enakomerno, število članov posameznih skupin je bilo enako, nato pa so se v zadnjih dveh desetletjih pojavile različne težnje in zahteve po pridobitvi večinske udeležbe tako na ustanoviteljevi strani kot na strani zaposlenih, ki je pomenila povečanje vpliva na vodenje in poslovanje vzgojno-izobraževalnega zavoda.

Sedanji slovenski model sveta zavoda ima v organu upravljanja večinski vpliv predstavnikov zaposlenih. Nekaj vpliva v procesu sprejemanja odločitev, ki lahko povzroči spremembe v šolski politiki, imajo tudi starši (Gawlik 2008, 786). Po mnenju Korena (2005, 32) morajo partnerstva in zveze, ki vključujejo ljudi iz različnih skupin, pokazati, kako bodo pomagali izboljšati poučevanje, učenje in skrb. Pri čemer omenja, da so ta partnerstva in zveze Urad za šolstvo, Šola za ravnatelje, Center za poklicno izobraževanje in druge institucije ter mreže, ki zagotavljajo izmenjavanje zamisli, izkušenj, učnih načrtov ter podporo in poklicno izobraževanje, ki temelji na njihovih potrebah in načrtih. Silov (2003, 186–187) pri tem dodaja, da je šola vzgojna institucija, poseben socialni ambient, vzgojno – izobraževalna ustanova, življenjsko – delovna ustanova, posebna družbeno – pedagoška organizacija in življenjsko – izkustvena skupnost, ki ima v proizvodnji znanja, spretnosti in človečnosti.

Bohinc (2010a, 21) na osnovi pomanjkljivosti sedanjega sistema predlaga ustvarjanje pravnega temelja za novo statusno obliko javnega zavoda, in sicer kot obliko samostojnega javnega zavoda, v katerega bi ustanovitelj vložil premoženje (Bohinc 2010a, 20) in ga ne prepustil zavodu le v upravljanje, torej bi bilo premoženje v lasti samostojnega zavoda kot pravne osebe, ki je v javni lasti. Z njim pa bi upravljal predstojnik in upravni svet javnega zavoda. Bohinc (2010b, 11) še nadaljuje, da bi samostojni javni zavod imel nadzorni svet s tripartitno sestavo s tretjinskimi deleži ustanovitelja, zaposlenih in uporabnikov. Imel bi kadrovsko in nadzorstveno pristojnost, ne pa poslovodskih. Te bi brez omejitev uresničeval direktor z vsemi poslovodskimi in strokovnimi pooblastili. Financiranje bi potekalo iz proračuna države ali lokalne skupnosti, ustanovitelj pa bi moral imeti manj neposrednega vpliva na upravljanje. Njegova pristojnost bi se odrazila le v sprejemu ustanoviteljskega akta, imenovanju svojega dela članov v nadzornem organu ter sprejemu letnega poročila samostojnega zavoda, na predlog poslovodnega organa in ob soglasju nadzornega organa (Bohinc 2010b, 10–11).

2.3.1 Ustanovitelj zavoda

Slovenska zakonodaja določa, da je javni zavod, ki izvaja javno službo, avtonomni subjekt z lastno upravljavsko strukturo, katerega na osnovi področnih zakonov: Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Zakon o osnovni šoli (ZOSn), zakon o vrtcih (ZVrt), z odlokom ustanovi lokalna skupnost (ZZ, 3. člen). Zakonodaja s predpisi, ki urejajo

javne finance, izvrševanje proračuna, računovodstvo, javne uslužbenke in plače v javnem sektorju, utesnjuje avtonomijo javnih zavodov, pri čemer postavlja ustanovitelja javnega zavoda v vlogo nadzornika in upravitelja, ki preko sveta zavoda opravlja tako poslovodno kot nadzorstveno pristojnost (Bohinc 2010a, 2). Delovanje posameznega zavoda je opredeljeno z ustanovnim aktom, njegovo financiranje pa poteka preko državnega oziroma občinskega proračuna, kar pomeni, da ti ustanovi odločata in soglašata o njegovem programu in poslovanju, ter hkrati predstavljata njegovo oviro za napredek in razvoj. Po mnenju Kalinove (2009, 44) je lokalna skupnost pomemben dejavnik oblikovanja otroka, učenca, pri čemer poudarja pomembnost sodelovanja lokalne skupnosti pri vzpostavljanju enotnejšega socializacijskega prostora otrok, šolarjev. Dodaja še, da bi lahko šola in učitelji s povezovanjem in vključevanjem lokalne skupnosti zagledali širši kontekst vzgojno-izobraževalnega dela z mladimi generacijami, pri čemer zaznava problematiko nezainteresiranega odnosa občin do vzgoje in izobraževanja, ki je posledica stališča, da sta vzgoja in izobraževanje stvar staršev in države, saj država z več kot 90 % financira šolstvo. Država se pri tem obnaša nasprotno, saj želi vzgojo in izobraževanje preložiti na starše in lokalne oblasti.

2.3.2 Člani sveta zavoda

Svet zavoda, v skladu z občinskim odlokom, sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda in predstavniki staršev. Šteje enajst članov, in sicer tri predstavnike ustanovitelja, pet predstavnikov delavcev zavoda in tri predstavnike staršev. Prve imenuje Občinski svet, druge izvolijo delavci zavoda neposredno na tajnih volitvah, tretje pa volijo starši na svetu staršev (ZOFVI, 46. člen).

Občinski svet svoje predstavnike imenuje v skladu s svojim poslovníkom, ki določa, da komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga kandidate za člane delovnih teles sveta, občinskih organov, ravnateljev, direktorjev in predstavnikov ustanovitelja v organih pravnih oseb javnega prava (Občina Logatec 2008b, 59–60), o njih pa bodisi tajno bodisi javno glasujejo občinski svetniki (Občina Logatec 2008b, 67). Ko so kandidati izvoljeni prejmejo sklep o imenovanju, ki obenem pomeni članstvo v svetu javnega zavoda.

Zaposleni izvolijo svoje predstavnike v skladu z Zakonom o sodelovanju delavcev pri upravljanju. Ta določa, da svet zavoda sprejme sklep o razpisu volitev in imenuje volilno komisijo, ki vodi postopek (ZSDU, 19. člen). Ta se začne z zbiranjem predlogov kandidatov za članstvo v svetu zavoda (ZSDU, 27. člen). Po predpisanem roku za vlaganje kandidatur volilna komisija preveri ustreznost vloge kot sta izjava in status zaposlenosti kandidata v zavodu (ZSDU, 30. člen) ter pripravi glasovnice. Nato sledijo tajne volitve (ZSDU, 35. člen). Kandidati, ki so prejeli največ glasov, postanejo člani sveta zavoda (ZSDU, 42. člen).

Svet staršev svoje predstavnike v svet zavoda predlaga na svoji seji, o njih pa glasuje javno. Za volitve svojih predstavnikov v svet zavoda namreč nima predpisanega posebnega postopka.

Na prvi seji sveta zavoda člani izmed sebe izvolijo predsednika, svoje nadaljnje odločitve pa sprejemajo z večino glasov. Imajo številne pristojnosti, ki so taksativno našteje v vsakem odloku o ustanovitvi zavoda. Mandat članov traja štiri leta (Občina Logatec 2008a, 17). Njihove naloge kot organa upravljanja so po vsebini povezane tudi z nalogami vodje občinskega oddelka za finance, saj občinski organ, pristojen za finance, opravlja usklajevalne in nadzorstvene naloge nad izvajanjem programov in finančnih načrtov javnega zavoda, svet javnega zavoda pa finančne načrte in programe dela sprejema (Kordež 2008, 26).

Za boljšo ureditev imenovanja članov v svete javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na določenem področju je vlada v letih 2008–2009 ustanovila Kadrovsko akreditacijski svet – KAS, ki je sprejel merila, katera morajo izpolnjevati kandidati kot predstavniki ustanovitelja v svetu javnih zavodov. Predstavniki ustanovitelja javnega zavoda imajo namreč ključno vlogo pri delovanju javnega zavoda, zato mora biti njihovo imenovanje ne le transparentno, ampak zlasti zakonito (Ulaga 2010, 23).

Po mnenju Kalinove (2009, 44) se, poleg transparentnosti in zakonitosti imenovanja sveta, postavlja vprašanje enakopravnosti, in sicer, ali imajo starši dejanske možnosti postavljanja alternativnih predlogov in pobud, s katerimi bi zavrnili kak predlog ravnatelja ali učiteljev, oziroma bi svet sprejel njihov alternativni predlog. In trdi, da starši nimajo motivacije za sodelovanje na sejah, saj so prisotni le za to, da potrdijo vnaprej pripravljene rešitve. Obenem se zavedajo, da jih zakonodaja prepričuje, da je potrebno starše »razbremeniti«
odgovornosti za otrokovo učenje in razvoj. Vsled opisanih dejstev med starši prevladuje razmišljanje, da za otroka in njegov razvoj skrbi šola, katero navsezadnje tudi plačujejo.

2.3.3 *Ravnatelj vzgojno-izobraževalnega zavoda*

Po 49. členu ZZ ravnatelj opravlja naslednje naloge: organizira, načrtuje in vodi delo vrtca oziroma šole, pripravlja njegov program razvoja, predlog letnega delovnega načrta in je odgovoren za njegovo izvedbo, odgovoren je tudi za uresničevanje pravic otrok ter pravic in dolžnosti učencev, vajencev, dijakov, študentov višje šole in odraslih, vodi delo vzgojiteljskega, učiteljskega in predavateljskega zbora, oblikuje predlog nadstandardnih programov, spodbuja strokovno izobraževanje in izpopolnjevanje strokovnih delavcev, organizira mentorstvo za pripravnike, prisostvuje pri vzgojno-izobraževalnem delu vzgojiteljev oziroma učiteljev, spremlja njihovo delo in jim svetuje, predlaga napredovanje strokovnih delavcev v nazive, odloča o napredovanju delavcev v plačilne razrede, spremlja

delo svetovalne službe, skrbi za sodelovanje zavoda s starši (roditeljski sestanki, govorilne ure in druge oblike sodelovanja), obvešča starše o delu vrtca oziroma šole in o spremembah pravic in obveznosti učencev, vajencev in dijakov, spodbuja in spremlja delo skupnosti učencev, vajencev oziroma dijakov ter študentov višje šole, odloča o vzgojnih ukrepih, zagotavlja izvrševanje odločb državnih organov, zastopa in predstavlja vrtec oziroma šolo in je odgovoren za zakonitost dela, določa sistemizacijo delovnih mest, odloča o sklepanju delovnih razmerij in o disciplinski odgovornosti delavcev, skrbi za sodelovanje šole s šolsko zdravstveno službo in opravlja druge naloge v skladu z zakoni in drugimi predpisi. Ravnatelj je odgovoren dvojno: subjektivno ali krivdno za svoje delo; v določenih primerih objektivno ali nekrivdno za delovanje pravne osebe, ki jo vodi (Tičar 2007, 45–46).

Naslednji področni predpis, ki ureja status zavodov na področju predšolske vzgoje je Zakon o vrtcih (Zvrt). Ta posebej ne opredeljuje pravnega položaja ravnatelja, omenja ga v le 20. členu, kjer pove, da komisijo za sprejem otrok v vrtec imenuje ravnatelj ter v 38. členu, kjer je opredeljeno, da se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za vrtec in ravnatelje.

Tudi Zakon o osnovni šoli (ZOsn) statusa ravnatelja ne ureja posebej. V nekaj členih ga omenja v zvezi z organizacijo pouka, pripravljenostjo otroka za vpis v šolo, odložitvijo šolanja, izostanki učencev od pouka, prešolanjem učencev, podaljšanjem statusa učenca, ugovorom na oceno in pisnimi izpiti učencev, ki iz utemeljenih razlogov ne morejo obiskovati pouka.

Delovnopravna ureditev pravnega položaja ravnatelja določa Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) v kombinaciji z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Funkcionarji so osebe, ki po posebnih predpisih opravljajo predstavniške in izvršilne funkcije v državnih organih in organih lokalne skupnosti, kot so poslanci, ministri in župani. Ravnatelj tudi ni državni uradnik, to so po ZJU tisti javni uslužbenci, ki izvajajo javne naloge v državni upravi ali občinskih upravah. Vrtci in šole pa so kot javni zavodi samostojne osebe javnega prava in statusno niso del državne ali občinske uprave. Ravnatelji so javni uslužbenci, za katere velja splošna ureditev ZJU (od 1. do 21. člena) ne pa tudi posebna ureditev, ki velja samo za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Tičar 2007, 48).

Po sistemski ureditvi plač pa je ravnatelj kljub temu hkrati direktor v javnem sektorju. Pojem direktor javnega sektorja je sistemsko opredeljen v uredbi o plačah direktorjev javnega sektorja. Nenazadnje je ravnatelj tudi manager, ki po mnenju Lorenčiča (2002, 2–3) v vlogi knjigovodje zapisuje prihodke in odhodke in mnogokrat ugotavlja presežek odhodkov nad prihodki. Ker predstavljajo področje materialnih stroškov izjemno majhen delež vseh stroškov zavoda, sredstva za plače pa so natančno določene s kolektivno pogodbo in sistemom

napredovanj, na racionalno porabo teh sredstev tako rekoč nima nobenega vpliva. Četudi bi izvedel racionalizacijo, v smislu povečane dovoljene obremenitve posameznih učiteljev in zmanjšal število zaposlenih, se mu to ne izplača, saj privarčevana sredstva ostanejo državi, ravnatelju pa nezadovoljstvo z dodatno obremenjenimi učitelji. Če dodamo k temu še dejstvo, da učitelji odločajo o imenovanju ravnatelja, je takšno ravnanje ravnatelja milo rečeno nespametno.

Ravnatelj namreč potrebuje zaupanje svoje okolice, saj njegovo vodstvo temelji predvsem na zaupanju sodelavcev (Elmore 2000). Huber (2010, 225) pravi, da je dober ravnatelj, opisan kot oseba, tesno povezana s smislom za poučevanje. V šolskem svetu učenje najprej zadeva učence, učitelje, starše in vodstvo šole. Nadalje ima dober vodja sposobnost mediacije med različnimi ravni, med zunanjim in notranjim okoljem šole, med učiteljem in učenci in starši, med različnimi skupinami v šoli, mora imeti čiste in natančne cilje, biti objektiven in obenem imeti sposobnost kooperativnega sodelovanja ter vodenja, mora biti pomoč in podpora učiteljem v njihovem poklicnem razvoju in napredovanju. Slab vodja pa je prepoznaven iz objektivnih dejstev, in sicer zaradi slabih rezultatov na nacionalni in mednarodni ravni, majhne dodane vrednosti, visoke odsotnosti učencev in učiteljev. Posledica tega je neprijazna šola in učenje v strahu, pomanjkanju spoštovanja, nezaupanju, pomanjkanju integritete in sodelovanja. Takšni ravnatelji so osebe, ki so diktatorske, avtoritarne in ne dovolijo sodelovanja drugim, ter s slabim vodstvom šole kažejo na pomanjkanje znanja, čustvene inteligence, majhno zanimanje do drugih ljudi in oblikovanja vodenja kot dinamičnega procesa.

Za preprečevanje tovrstnega slabega vodstva zavoda, zakonodaja predpisuje različne oblike odgovornosti ravnatelja, ki so po mnenju Tičarja (2007, 49–51) prekrškovna, če ravnatelj stori prekršek v zvezi s svojim delom, kazenskoppravna, če ravnatelj s svojim delom naklepno ali iz malomarnosti stori kaznivo dejanje, kontraktno – civilnopravna, kadar ravnatelj napačno izpolnjuje pogodbeno razmerja, kvazi – kontraktno in deliktno civilnopravna odgovornost, v zvezi z obligacijskimi razmerji javnega zavoda ali v zvezi z nepogodbenimi, odškodninskimi obveznostmi. Delovno in uslužbenskoppravna odgovornost, če ravnatelj povzroči disciplinske ali delovnoppravne nepravilnosti in finančnoppravna odgovornost za nezakonito finančno poslovanje javnega zavoda. V okviru načela zakonitosti je ravnatelj odgovoren tudi za smotrnost in ekonomičnost delovanja javnega zavoda, kar ugotavlja Računsko sodišče RS v skladu s predpisi o Računskem sodišču RS.

2.4 Organi upravljanja v Evropi

V evropskih državah je upravljanje šol in vrtcev različno. To potrjujejo tudi opisi vzgojno-izobraževalnih sistemov izbranih držav.

2.4.1 Italija

V italijanski šoli je na vrhu vzgojno-izobraževalnega sistema minister, nato regijska izobraževalna pisarna, ki ji sledijo ravnatelj, nato učiteljski zbor, razredni odbor in učiteljska skupina. Prva v hierarhiji modela odgovornosti je relacija med družbo, ki jo predstavljajo njeni izvoljeni predstavniki, davkoplačevalci in minister, ki je zadolžen, da oblikuje primerno in ustrezno politiko izobraževanja ter je odgovoren za njene učinke, rezultate. Druga povezava poteka med ministrom in regijsko ali lokalno ravni, ki sta odgovorni za implementacijo politike izobraževanja. Odnos med regionalno in lokalno ravni in šolsko pa predstavlja tretji sloj, s šolsko odgovornostjo za implementacijo predstavljenih dosežkov.

V tej obliki učiteljski zbor in učitelji nimajo nobenih dodatnih ugodnosti v pogojih moči in avtonomije proti ravnatelju, saj so njegove odločitve sprejete že pred začetkom šolskega odbora in potem na seji sploh ni prave razprave (Bracci 2009, 298–303).

2.4.2 Švedska

Lokalne oblasti na Švedskem same odločajo ali bodo, in v kakšnem obsegu, proračunske odgovornosti delegirale na šole. Njihovo ministrstvo za finance je odgovorno za financiranje osnovnih šol, preko občine, ki pridobi državna sredstva tudi za ostale storitve. Lokalne skupnosti na ta način pridobijo sredstva, glede na število švedsko govorečih prebivalcev, število prebivalcev, ki govore ostale jezike, gostoto prebivalstva in dvojezičnost v regiji. Državna sredstva pokrijejo okrog 34 % operativnih stroškov šol. Plače učiteljev so zagotovljene s strani ponudnikov storitve kot so občine, združenja občin in zasebniki (Bugarič 2010, 35). Financiranje osnovnih šol je tako razdeljeno med državo in lokalno skupnostjo in poteka iz vira lokalnih davkov. Vsaka šola ima visoko mejo avtonomije v odločanju razdelitve financiranja različnih potreb. Vsaka občina ima načrt za vse svoje šole, ki se ovrednoti v smislu doseženih nacionalnih ciljev. Tudi vsaka šola mora imeti svoj načrt, kompatibilen z načrtom občine ter na šolski ravni uresničen po smernicah nacionalnih in občinskih ciljev. Pri tem ima vsak učitelj svoj lastni učiteljski načrt, ki mora biti odobren s strani šolske oblasti. Vsi pa so o izvedbi omenjenih načrtov dolžni pripraviti letna poročila in jih predstaviti svojim nadrejenim in uporabnikom (Daun 2004, 326–328).

2.4.3 Avstrija

Avstrijski pravni sistem zagotavlja splošni in enak dostop do javnih šol ne glede na rojstvo, spol, raso, status, jezik ali vero. Za osnovne šole je pristojno ministrstvo za izobraževanje, znanost in umetnost. Pristojnost se deli med federacijo in zveznimi deželami. Federacija je

odgovorna za temeljno zakonodajo, dežele pa za implementacijo zakonodaje, kar zadeva organizacijsko strukturo zveznih vzgojnih oblasti v deželah in za zunanjo organizacijo v javnih osnovnih šolah. Zunanja organizacija vključuje razvoj, gradnjo, vzdrževanje in potrditev šol, in tudi določanje števila otrok na razred in učna obdobja. Vsa temeljna zakonodaja ima okvirni značaj in je realizirana preko implementacijskih zakonov, ki jih sprejemajo dežele. Avstrija pozna tri vrste zveznih šolskih oblasti: okrožne šolske odbore, pokrajinske šolske odbore in zvezno ministrstvo za izobraževanje, znanost in umetnost. Naloga ministrstva je, da na temelju zakona o organizaciji šol pripravi program (kurikulum) šol, ki določa področja, kjer imajo šole avtonomijo. Nato pa šole s svojim posebnim partnerskim šolskim telesom, ki ga sestavljajo učitelji, učenci in predstavniki staršev, izdelajo svoja pravila o kurikulumu, ki oblikuje njihov lastni profil. Tega razvijajo tudi s pomočjo visoke ravni finančne avtonomije, ki jim omogoča, da dajejo v najem šolske prostore ali dele šol tretjim osebam in same izberejo, kako bodo zaslužena sredstva porabile pod pogojem, da se sredstva uporabijo za namene šole in šolanja. Enako pravilo velja tudi za sredstva, pridobljena iz eksternega financiranja, bodisi iz sponzorskih sredstev ali pa tržne dejavnosti šole. Vse avstrijske šole lahko v omejenem obsegu nadzorujejo sredstva, ki so jih pridobile od šolskih oblasti. Za ustanovitev, upravljanje, vzdrževanje, popravilo šolskih stavb, plačilo opreme, nakup opreme in učiteljskih pripomočkov, zagotovitev šolskega zdravnika in zaposlitev nujnega pomožnega osebja skrbi občina ali skupnost občin. Zaposlitev učiteljev v šolah pa je v pristojnosti dežel, ki plačajo stroške njihovih plač. Deželi so v procesu fiskalne prilagoditve v celoti povrnjeni stroški. Javne šole ne smejo zaračunavati šolnine. Prevoz v šolo, učbeniki so zastonj (Bugarič 2010, 36).

2.4.4 Velika Britanija

V Veliki Britaniji je organizacija osnovnih šol določena na lokalni ravni. Izobraževanje je obvezno, obisk šole pa ne. Dolžnost za vzgojo otrok je pri starših, saj lahko otroke izobrazijo tudi doma. Značilnost izobraževalnega sistema je visoka stopnja decentralizacije. Zakon o šolskih standardih (The Schools Standards and Framework Act) iz leta 1998 definira pravni okvir za upravljanje in skrb za osnovne šole. Te deli na skupnostne (»community«), prostovoljne (»voluntary«) in fundacijske (»foundation«). Večina šol je skupnostnih šol, ki jih ustanovi in v celoti financira lokalna skupnost. Lokalna skupnost financira tudi fundacijske šole, vendar so te v lasti šolskega upravnega odbora (»school governing body«) ali dobrodelne fundacije. Vse kategorije šol imajo visoko stopnjo avtonomnosti. Obstajajo tudi t. i. neodvisne šole, splošno znane kot zasebne (»private«) šole. Neodvisne šole ne prejemajo javnih sredstev in so v pretežni meri financirane s prispevki, ki jih plačujejo straši otrok, ki obiskujejo te šole. Šole ne smejo zaračunavati nobenih stroškov za izobraževanje, ki se opravlja znotraj šolskih ur, niti za zvezke in drugo opremo. Tudi izobrazba, ki je izven teh ur,

če je del nacionalnega kurikuluma, je zastoj. Lahko zaračunavajo le prispevke za izvenšolske dejavnosti ali pa prosijo starše za prostovoljne prispevke.

Kurikulum določa ministrstvo za otroke, šole in družine, poleg njega pa še posebna agencija za kvalifikacije in razvoj kurikuluma («The Qualifications and Development Agency»), ki je »non-departmental public body« in skrbi za razvoj vsebine, kurikuluma. Z uvedbo lokalnega upravljanja šol, je večina pristojnosti upravljanja šol delegiranih na tki. »school governing bodies«. Ti upravljalni organi šol so odgovorni in pristojni za vse glavne odločitve o šoli in njeni prihodnosti. V teh organih je praviloma od 9 do 20 članov, ki imajo pravno odgovornost voditi šolo tako, da dosega visoke standarde na področju izobraževanja. Odloča o njeni generalni usmeritvi in programu, o porabi proračuna, o številu in sestavi zaposlenih ter o izbiri ravnatelja šole. Ravnatelj in osebje poročata »telesu« («governing body») o splošnih dosežkih šole. Od leta 2007 morajo »governing bodies« skrbeti tudi za kohezijo v skupnosti, kjer upravljajo šolo. Vse šole imajo ravnatelja, ki skrbi za interno organizacijo, upravljanje in nadzor nad šolo. Lokalne oblasti od centralne vlade prejemajo sredstva v obliki pomoči, ki jo lahko dopolnijo z drugimi sredstvi, nato pa jih razporedijo med posamezne šole (Bugarič 2010, 37–38).

2.4.5 Francija

Sistem izobraževanja v Franciji od sredine 1980 poteka decentralizirano, in sicer po regijah in pokrajinah. Pod centralno državo so področna telesa na treh različnih ravneh: regija, pokrajina in občina. Država je odgovorna za kurikulum, denar, vpisovanje, usposabljanje kadra, v regijah za lycees, v pokrajinah za colleges in v občinah za osnovno šolo. Osnovna in srednja šola sta administrirani s strani Ministrstva za izobraževanje. Vlada določa inšpekcijski nadzor, plačuje stroške, opremo in učbenike glede na število učencev.

Šolski odbor, ki vodi šolo, sestavljajo ravnatelj, učitelji, izvoljeni predstavniki staršev, župan občine in mestnega sveta in predstavnik za šolstvo. Svet odloča o primerni, ustrezni strategiji za doseganje nacionalnih usmeritev in sprejema šolski načrt. Na centralni ravni sta ustanovljena dva odbora, in sicer IGEN Education General Inspectorate, ki se ukvarja z nacionalnim kurikulum in General Inspectorate of Education Administration (IGAEN), ki se ukvarja z finančnimi in administrativnimi zadevami. Ta odbora, v okviru katerih deluje 28 regijskih pedagoških inšpektorjev, nadzorujeta poučevanje in ureditev učenja. O učenčevem napredovanju iz ene stopnje v drugo odločajo učitelji. Ob koncu vsakega leta šolski odbor na osnovi šolskega načrta pregleda in ovrednoti razvoj šole (Daun 2004, 333–334).

2.4.6 Nemčija

Zvezna raven je v Nemčiji z decentralizacijo razporedila različne odgovornosti na odbore, na nižje ravni – Länder. Ti imajo v sistemu izobraževanja svoja področja odgovornosti, katera finančno, v različnih deležih, pokrivajo Zvezna s 5 %, Länder s 35 % in lokalna skupnost v višini 15 % stroškov izobraževanja. Lokalna oblast financira vrtec in šolske stavbe in stroške tehničnega in administrativnega osebja. Staršem in ostalim zakonodaja omogoča ustanovitev zasebne šole, ki mora biti potrjena s strani t. i. Länder, ter mora slediti predpisom kot v javni šoli. To je javnemu kurikulumu, inšpekciji in kontroli. Evalvacija je ponekod bolj ponekod manj pomembna. Samoevalvacija, zunanja evalvacija in poročila imajo več sestavin, ki jih obravnavajo posamezne ravni šolskega sistema, pri čemer je samoevalvacija obvezna na vseh ravneh in se odraža v vseh pogledih šolskega življenja in organiziranja (Daun 2004, 336–337).

2.4.7 Češka

Češko so v letu 1989 preplavili tuji svetovalci, ekspertne skupine različnih mednarodnih organizacij, predstavniki ustanov, skladov, številnih zahodnih univerz, ki so v šolski sistem vpeljali decentralizacijo. Ta je pomenila subvencije na učenca ter druga merila, izposojena iz zahodne Evrope. Reformo šolstva so zaznamovale splošna odprtost in liberalizem sistema ter omejeno vmešavanje države na raznih področjih, kot je razvoj in institucionalna struktura.

Spremembe so vstopile v sistem kot celoto, in sicer v kurikulum, zakonodajo, upravljanje, administracijo, financiranje in oblikovanje novih šol. Izobraževanje se financira iz državnega in občinskega proračuna. Z dodelitvijo moči regijski ravni se ves denar prenese na regijska telesa, samo majhen del stroškov izobraževanja je plačan iz občinskih proračunov. Vlogo povezovalnega člana med ministrstvom, občinami in šolo imajo regijske oblasti, ki se ukvarjajo s financami, administrativnimi zadevami in včasih tudi s pedagoškimi vprašanji na osnovni šolski ravni. Občine in njihovi šolski uradniki imajo omejen vpliv na reformo šolstva, saj je šolstvo samo ena od njihovih aktivnosti. Občine, več kot 6200 jih je, so sedaj odgovorne za oblikovanje potrebnih pogojev za obvezno šolsko prisotnost. Nekaj 80 % občin ima manj kot 1000 prebivalcev. One ustanavljajo predšolske ustanove in osnovne šole in so odgovorne za njihovo gospodarsko administracijo. Šolski sveti vsebujejo predstavnike šolskih ustanoviteljev, staršev in starejših študentov, vsega skupaj od šest do petnajst članov, z najmanj eno tretjino učiteljev in eno tretjino staršev otrok. Osnovne šole so avtonomne in odgovorne za ekonomske zadeve, vprašanja povezana z osebjem in administracijo. Šolski direktorji imajo popolno odgovornost za kvaliteto in učinkovitost, finančno upravljanje šole, zaposlovanje učiteljev in povezave z občino ter drugimi udeleženci. Šole prejemajo subvencijo na učenca. Ta je izračunana glede na raven in tip šole, število učencev s posebnimi

potrebami ter glede na ekonomske pogoje in geografsko območje. Nacionalna šolska inšpekcija spremlja rezultate izobraževanja, raven poklicnega in pedagoškega upravljanja, pogoje dela, učne načrte, opremo, učinkovitost in šolsko ustreznost z zakonodajo. Občine imajo, kljub svoji avtonomnosti, omejene pristojnosti na področju šolanja, kar kaže razkorak med zakonodajo in prakso v šolah (Daun 2004, 338–339).

2.5 Mednarodna primerjava

Zakrajšek (1995, 147) pravi, da je primerjati sisteme med seboj zelo zahtevno in nehvaležno delo, še bolj pa to velja za šolske sisteme, ki so po mnenju vsake vlade najboljši v danih možnostih, s tem da praktično nobena država ni zelo zadovoljna s svojim šolskim sistemom. Primerjamo lahko le primerljivo, to pa je v šolstvu zelo težko, ker je razmeroma malo primerljivih kriterijev. Še najbolj enostavno je primerjati znanje, in sicer po končani določeni starostni dobi z eksternim preverjanjem. Pa še tu gre za običajne razlike v obsegu in stopnji veščin. Zelo običajne primerjave med sistemi so v letih šolanja ljudi, vključenosti populacije v šolanje, vlaganju denarja v šolstvo, v smislu odstotka narodnega dohodka, predmetniku.

V Evropi obstaja več načinov upravljanja in financiranja šol, in sicer od togega administrativnega sistema do liberalnega, skoraj vavčarjem podobnega sistema.

Obstaja več možnih rešitev, od popraviljanja obstoječega stanja in prenosa določenih pristojnosti na šole, do sistemske spremembe sistema financiranja v celoti. Opisani model temelji na sistemski spremembi sistema financiranja v celoti. Temeljno izhodišče je financiranje programov s prispevkom sredstev na učenca/dijaka. Takšno izhodišče je v temelju drugačno od dozdajšnjega in v izhodišču spreminja vlogo šole kot ekonomskega subjekta. S tem se bistveno spreminja tudi ravnateljova vloga. Takšen sistem obstaja v skandinavskih državah. Predvsem izkušnje skandinavskih držav pričajo o upravičenosti in učinkovitosti takšnega sistema. Izkušnje drugih šolskih sistemov (skandinavske države, Nizozemska) so dokazale učinkovitost in upravičenost takšnega sistema financiranja. Trenutno stanje na področju financiranja slovenskih šol zahteva spremembe. Zato se financiranje s prispevkom na učenca ponuja učinkovit in že preizkušen model (Lorenčič 2002, 3).

Po mnenju Korena (2005, 12) si nacionalne države izposodijo nekatere elemente izobraževalne politike od drugih držav, pri tem pa pogosto ne upoštevajo tradicije in kulturne usidranosti, kar privede do verzeli med izobraževalnim sistemom in njegovo težnjo po ohranitvi nacionalnih vrednot, identitete, kulturne usidranosti in tradicije. Nekateri elementi, izposojeni iz globalnega, so lahko na primer skladni z nacionalnimi cilji, vendar ni nujno, da so skladni tudi s tradicijo in kulturnim kontekstom.

Primerjave kažejo, da imajo slovenski ravnatelji in šole na področju upravljanja šole večjo avtonomijo kot v drugih državah, pri čemer Koren (2002, 137) misli na avtonomijo pri razporejanju sredstev ter trdi, da se vsaka globalna podoba avtonomije v lokalnih kontekstih, v okviru nacionalne države, zrcali drugače (Koren 2005, 14).

Zakrajšek (1995, 300) je mnenja, da v državah, kjer predšolski sistem ni urejen, država pritiska na zgodnejše vpisovanje otrok v šolo, in to že pri petem ali šestem letu. Za osnovno šolo pa trdi (prav tam), da je ta v zelo velikem interesu države, ki želi, da je vanj vključena vsa populacija in to v obdobju, ko je človek najbolj dojemljiv za učenje.

Zgaga (2009, 6) meni, da je raznolikost izobraževalnih sistemov rezultat politike, vladanja in administracije v dani deželi oziroma regiji kot tudi rezultat kulturnih, religioznih, jezikovnih in drugih tradicij. Delitev med nacionalnimi državami, njihovo združevanje v politične bloke, ekonomsko sodelovanje kot tudi protekcionizem je povzročalo značilne poteze teh sistemov in razlike med njimi. Tako nepovezani izobraževalni sistemi ne omejujejo le posameznikov, ampak tudi politične, ekonomske, kulturne in druge vezi med državami, ki jih je potrebno, kljub raznolikosti ali nekompatibilnosti, med seboj povezati v oblike sodelovanja na različnih ravneh, od osnovnošolskega do univerzitetnega, ki že poteka.

Švedska, Anglija, Francija, Nemčija in Češka so imele različne zgodovinske razvoje in precej različne izobraževalne sisteme do konca 1980 let. Od takrat vseh pet držav, po mnenju Dauna (2004, 326), implementira precej podobno politiko izobraževanja, ki v razvoj vključuje več ocenjevanj, spremljanj in poročanj. Daun (2004, 342) tudi ugotavlja, da je šolski sistem v obravnavanih državah kljub nekaterim skupnim točkam, še vedno raznolik. Imajo sicer podobne oblike upravljanja, v smislu organizacijskih odborov, njihovo poročanje o evalvaciji in oceni šolstva pa sega od samoevalvacije na šolski ravni in poročanju šolskemu odboru upravljanja na lokalni ravni, do poročanja višji administraciji na najvišji politični ravni.

Decentralizacija je bila najbolj radikalna na Češkem in na Švedskem, kjer so bile sprejete odločitve iz državne ravni posredovane na občinske in celo na šolske ravni. Anglija ima državni kurikulum, medtem ko Francija odločitve centralne države prenaša na lokalno raven.

Razvoj in zunanji vplivi prestrukturiranja političnih usmeritev v Evropi od konca 1980 odkriva nekaj podobnosti med državami. Nekaj zmede obstaja zadevajoč nove vloge šolskih voditeljev z novo strukturo sprejemanja odločitev. Prav tako šolski voditelji postajajo naraščajoče vpleteni v administrativne zadeve. To je sedaj nov fenomen, ki do neke mere spodkopava njihovo tradicionalno vlogo pedagoških voditeljev. Razvoj in izid šolskih reform so pogojeni s posebnimi kulturnimi karakteristikami vsake države in lokalne skupnosti. Daun (2004, 343) pa še dodaja, da je razvoj šolskega upravljanja v izobraževanju rezultat, ki sloni na decentralizaciji in privatizaciji, ki mora biti razumljen v smislu preteklih sprememb,

implementiranih v vsebino gospodarske recesije, proračunskega primanjkljaja in zmanjšanja državnega financiranja.

3 SODELOVANJE USTANOVITELJA Z ZAVODI

Okolje šole v grobem delimo na notranjo organizacijo in na zunanje okolje (Žuraj in Zupanc Grom 2006, 9), zato sem v raziskavo vključila zavode Notranjske regije, v smislu notranje organizacije in občine kot zunanje okolje, ki sooblikuje dejavnost teh zavodov.

3.1 Lokalna skupnost

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) v prvih členih določa, da je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Občine so osebe javnega prava, s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, financirajo pa se iz lastnih virov, če pa zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, zagotovi potrebna dodatna sredstva država.

3.2 Vzgojno-izobraževalni zavod

Vzgojno-izobraževalni zavod z občinskim odlokom ustanovi lokalna skupnost. To ji narekuje zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki v 6., 7. in 8. členu določa izvajalce, organiziranje ter status vzgojno-izobraževalnega zavoda. Tako so izvajalci predšolske vzgoje vrtci in zasebniki, osnovnošolsko izobraževanje pa opravljajo osnovne šole. Ti se lahko ustanovijo v obliki vzgojno-izobraževalnega zavoda ali gospodarske družbe ali kot organizacijsko enoto zavoda, družbe ali druge pravne osebe. Po omenjenem zakonu je vzgojno-izobraževalni zavod »zavod, ki kot pretežno dejavnost izvaja program za predšolske otroke, javno veljavne izobraževalne programe ...«. O tej pravno-organizacijski obliki so v zadnjih dvajsetih letih, tako ustanovitelji, izvajalci kot uporabniki zaznali številne nedorečenosti in pomanjkljivosti, ki so predmet javnih obravnav in spremembe zakonodaje s tega področja.

3.3 Predpisi, ki določajo povezave med člani sveta zavoda in ustanoviteljem ter ravnateljem

Slovenska zakonodaja določa, da je javni vzgojno-izobraževalni zavod avtonomni subjekt z lastno upravljaljsko strukturo (ZZ, 3. člen), katerega na osnovi Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakona o osnovni šoli, Zakona o vrtcih, z odlokom ustanovi lokalna skupnost. Pri tem določi sestavo, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti sveta zavoda (ZZ, 29. člen), imenuje in razrešuje direktorja

zavoda (ZZ, 32. člen), poda soglasje k statutu in pravilom (ZZ, 46. člen), v proračunu zagotovi sredstva (ZZ, 48. člen), sprejme akt o prenehanju zavoda (ZZ, 54. člen), v skladu z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja opredeli in določi izvajalce izobraževalnega programa (ZOFVI, 6. in 16. člen) in imenuje predstavnike občine v svet javnega vrtca in šole (ZOFVI, 46. člen), s čimer lahko vpliva na delovanje sveta zavoda.

Akt o ustanovitvi posameznega zavoda povzema določbe zakonov in predpisov s področja vzgoje in izobraževanja ter posebnosti posamezne lokalne skupnosti, kot so sedež zavoda, sedež ustanovitelja, območje izvajanja dejavnosti. V njem so navedeni tudi postopki imenovanja članov sveta zavoda. Tako iz 16. člena Odloka o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola 8 talcev Logatec (Občina Logatec 2008a, 17) izhaja, da predstavnike ustanovitelja imenuje Občinski svet izmed delavcev občinske uprave ali članov organov ter občanov iz šolskega okoliša, predstavnike zaposlenih izvolijo delavci zavoda neposredno na tajnih volitvah, predstavnike staršev pa volijo starši na svetu staršev.

Povezava med ustanoviteljem in njegovim predstavnikom v svetu zavoda je v nekaterih občinah predpisana z navodilom. To natančno določa obliko sodelovanja med predstavniki ustanovitelja v organih upravljanja, katerih ustanoviteljica je občina. Iz besedila izhaja, da župan imenuje kontaktno osebo, zaposleno v občinski upravi, kateri zavod pošilja gradivo za sejo sveta. Nato je predstavnik ustanovitelja preko te kontaktne osebe dolžan pridobiti stališče oziroma mnenje Občine v primerih predvidene obravnave statuta zavoda, programa dela, finančnega načrta in poročila, imenovanja ali razrešitve direktorja in v drugih primerih, pomembnih za finančno in strokovno poslovanje zavoda (Občina Logatec 2011, 1).

Povezava med predstavniki zaposlenih in delavci zavoda poteka preko učiteljskih oziroma vzgojiteljskih aktivov in ni določena z nobenim predpisom.

Tudi povezava med predstavniki staršev in svetom staršev ni opredeljena s predpisom, zato je po mnenju Kalinove (2009, 45) vključevanje staršev v sprejemanje odločitev priložnost in možnost za najbolj vplivno sodelovanje staršev na šolsko delo, saj svet staršev te pristojnosti odločanja nima, ima pa možnost razpravljanja in dajanja mnenj, ki ga njihovi predstavniki v svetu zavoda povedo, odvisno od šolske filozofije in vključevanja staršev v postavljanje ciljev ter politike šole

Kot izhaja iz obrazložitve predloga Zakona o negospodarskih javnih službah Ministrstva za javno upravo (Ministrstvo za javno upravo 2010), kasneje preimenovanega v Zakon o izvajanju dejavnosti splošnega pomena (Ministrstvo za javno upravo 2012), pri bistvenih vprašanih delovanja in poslovanja zavoda, svet odloča dvotirno, in sicer o isti zadevi najprej odločajo člani sveta zavoda, potem pa se odločanje o isti zadevi ponovi še v občinskem svetu. V svetu javnega zavoda se prepletata dve funkciji, prva v smislu odločanja o letnem delovnem

načrtu in organizaciji vzgojno-izobraževalne dejavnosti zavoda, druga v smislu nadziranja nad delom ravnatelja, pri čemer se postavlja vprašanje, ali člani tako pomembnega organa upravljanja sploh poznajo področje vzgoje in izobraževanja ter svoje pristojnosti pri tem. Po mnenju Bohinca (2010a, 2) o delu javnega zavoda odločajo »ljudje, ki niso zaposleni v zavodih, razen predstavnikov zaposlenih, ki po pogodbi o zaposlitvi opravljajo druga dela, kar vsekakor vpliva na odgovornost in kakovost poslovanja in je t. i. »corporate governance«, ki ga Tirole (2001, 1) označuje kot korporacijsko vodenje med ekonomisti in šolniki, nanašajoč se na »imeti delež oziroma interes«, javnih zavodov na zelo nizki kakovostni in evropsko neprimerljivi ravni. Tako se s povečano avtonomijo in decentralizacijo šol in vrtcev v Sloveniji odpira novo področje problematike, katera izpostavlja odgovornost članov sveta javnega zavoda, ki sicer brez plačila za svoje delo in v svojem prostem času, odločajo o prihodnosti lokalne šole, njenih zaposlenih ter poučevanju otrok.

4 EMPIRIČNI DEL

V tem delu naloge predstavim namen in cilje raziskave, raziskovalno paradigmo ter potek raziskovalnega procesa. Opišem dejstva, ki potrjujejo veljavnost raziskave oziroma dejstva, ki pomenijo tudi omejitve pri raziskavi.

To je kvalitativna študija primera, kar pomeni, da sem zbrala in analizirala podatke o značilnostih primera kot celote ter rezultate analize strnila v celoto ugotovitev za dani primer. Podatke torej zbiram in analiziram z vidika primera kot celote, v smislu kvalitativnega raziskovanja, za katerega je značilen fenomenološki raziskovalni pristop k pojavom in pripovedni opisi teh (Sagadin 2004, 93).

Izbira študije primera je smiselna, ker sem želela dobiti »prvi« vpogled v proučevano tematiko, saj so študije primerov temeljit opis in analiza posamezne enote ali pa zaokroženega sistema, na primer posameznika, programa, dogodka, skupine, posredovanja ali skupnosti (Merriam, 1998, 19).

4.1 Namen in cilji raziskave

Sestava in pristojnosti sveta javnega zavoda se s spremembo zakonodaje, ki jo na predlog aktualne vlade sprejema državni zbor Republike Slovenije pogosto spreminja. Na osnovi teh sprememb se v svetu javnega zavoda spreminja način glasovanja in sprejemanja odločitev članov sveta, med katerimi so tudi predstavniki ustanovitelja. Na osnovi veljavnih predpisov s področja lokalne samouprave, te člane, na predlog svetniških skupin, izbirajo komisije za volitve in imenovanja občinskih svetov, potrdijo pa občinski svetniki na svojih sejah. Pri tem se postavlja vprašanje njihovega zastopanja interesa ustanovitelja, saj tega področna zakonodaja ne ureja.

Posamezna lokalna skupnost svoje predstavnike zavezuje, ali pa tudi ne, s sprejetimi navodili, podpisanimi dogovori in izjavami, da jo ti obveščajo o datumu in predlagani vsebini seje sveta javnega zavoda in o svojih odločitvah pri glasovanju o delu šole, vrtca. Pri tem velja omeniti, da predstavniki ustanovitelja za svoja dejanja ne morejo odgovarjati, saj opisanega razmerja v smislu natančne opredelitve med ustanoviteljem in njegovim predstavnikom v zakonodaji ni. Odločitev o oblikovanju navodil, ki bi jih upoštevali predstavniki ustanovitelja ali o podpisanih zavezujočih izjavah o poročanju o svojem delu v svetu javnega zavoda, je prepuščena lokalni skupnosti. Sicer pa ji ostajata le izkazano zaupanje kandidatu, ki ga je v postopku imenovanja izbral in potrdil občinski svet, ter pričakovanje, da bo predstavnik kot dober gospodarstvenik, sprejemal odločitve v korist svojega ustanovitelja, pri čemer ni jasno, ali se predstavnik, član sveta, odloča na osnovi svojega znanja in vedenja o vzgoji in

izobraževanju, ali se odloča v skladu s politično pripadnostjo stranki, ki ga je predlagala, ali se pred sejo sveta javnega zavoda posvetuje z ustanoviteljem, katerega zastopa. V literaturi odgovorov na ta vprašanja ni. Prav tako ni zapisa o tem, ali predstavniki ustanovitelja sploh poznajo razmere in delo na šoli in v vrtcu, v katerem so člani sveta. Glede na njihove zakonsko določene pristojnosti in avtonomijo odločanja bi morala biti vloga ustanovitelja v zakonodaji bolj poudarjena, odgovornost njihovih predstavnikov pa, tudi s sankcijo za napačno odločitev, v zakonodaji natančno opredeljena.

Namen te študije primera je prikazati in ugotoviti, kako občina kot ustanovitelj zavoda uveljavlja svoj vpliv na dejavnost in delo javnega zavoda. To vlogo je namreč moč razbrati v višini dodeljenih finančnih sredstev, ki jih vsako leto pridobi zavod iz občinskega proračuna, pri izbiri ravnatelja, o katerem občinski svet podaja svoje mnenje, o ravni vzgojno-izobraževalnega procesa, katerega dopolnjuje nadstandardni program, ki ga financira lokalna skupnost ter percepciji vseh, ki so udeleženi v tem procesu.

V primeru je obravnavana skupina udeležencev, ki posredno ali neposredno odloča o delu zavoda, torej so to člani sveta zavoda, ravnatelj in uslužbenci občinske uprave.

Cilji raziskave so s pomočjo literature, člankov, zapisnikov sveta zavodov, odgovorov vprašanih udeležencev v raziskavi, s pomočjo kriterija šola – družba – država določiti vrste avtonomije šole, vrtca, predstaviti predpise, ki določajo povezave med člani izbranega sveta zavoda in njihovimi predlagatelji ter ravnateljem, opisati načine izmenjave informacij med predstavniki ustanovitelja v izbranih svetih zavodov, ustanovitelji in ravnatelji v izbranih zavodih, ugotoviti, kako ob posameznih, za izbrani zavod pomembnih situacijah, ustanovitelj vpliva na sprejemanje odločitev v svetu zavoda ter zapisati priporočila, na osnovi katerih bi člani sveta zavoda sodelovali pri razvoju dejavnosti šole, vrtca.

Trnavčevičeva (2010, 81) pravi, da kvalitativna raziskava temelji na raziskovalnih vprašanjih. Te sem si v tej nalogi tudi zastavila:

- Kako povezava šola-družba-država opredeli avtonomijo šole, vrtca?
- Kateri predpisi opredeljujejo odnos med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem?
- Kakšno je sodelovanje med ustanoviteljem, člani sveta in ravnateljem?
- Kako lahko odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca?

4.2 Raziskovalna paradigma

V dinamiki in prepletanju družbenega in raziskovanja je raziskovalec tisti, ki nenehno išče »svoj« prostor v raziskovanju. Trnavčevičeva (2010, 70) pravi, da iskanje svojega prostora v

osnovi, pomeni vračanje in spraševanje sebe o tem, kakšne so vrednote, ki raziskovalca oblikujejo, kakšno naj bo raziskovanje in zasnova raziskave ter ves raziskovalni proces, da bodo ugotovitve »resnične« in veljavne. Po njenem mnenju »raziskovanje pomeni dinamično in kompleksno interakcijo med raziskovalci, njihovim osebnim in profesionalnim razvojem, področjem raziskovanja in značilnostmi raziskovalne kulture in tradicije ter »pripadnosti« instituciji, v kateri delujejo«. Raziskovalec je vpet v določen čas, ki vsebuje dosegljive in splošno sprejete koncepte, rutine, pravila, in znotraj tega »časa« tudi raziskuje. Tako paradigme raziskovanja izražajo temeljna prepričanja in vrednote raziskovalcev in raziskovalnih skupnosti o raziskovanju, o pridobivanju »znanja« o naravi sveta. Zato so temeljna izhodišča paradigme ukoreninjena v ontoloških, epistemoloških in metodoloških predpostavkah (prav tam).

Rezultati kvalitativnega pristopa naj bi se, po mnenju Sagadina (2004, 90), primerno dopolnjevali med seboj v smiselno celoto, ustrezno predmetu in namenu raziskave. To pa je odvisno od razpoložljivosti za vnaprejšnjo konceptualizacijo raziskovalne problematike, potrebnih merskih instrumentov, od pripravljenosti posameznikov in institucij za sodelovanje pri raziskavi.

Pri instrumentalistični študiji primera se tako želimo dokopati do splošnejšega razumevanja nekega pojava, do vpogleda v nek problem (Sagadin 2004, 94).

Ta naloga je zasnovana kot študija primera, saj z njo raziščemo in predstavimo posamezen primer, kot je oseba, skupina oseb, institucijo ali njen del (Sagadin 2004, 89). V tej raziskavi jo predstavljajo člani sveta zavoda kot predstavniki ustanovitelja, ravnatelj posameznega zavoda in zaposleni v občinski upravi, ki se ukvarjajo s področjem vzgoje in izobraževanja. Ti po mnenju Easterby-Smith, Thorpe, Lowe (2005, 67) predstavljajo raziskovalcu ključno nalogo za razvijanje teorije s »primerjalno metodo«, ki pomeni gledati na isti dogodek ali proces v različnih okoljih in položajih, saj je njihovo dojetje obravnavnih vsebin različno in lahko »hitro ugotovimo, da različne skupine v isti organizaciji različno razumejo na primer kulturo organizacije in tudi različno vrednotijo kulturo organizacije« (Trnavčevič 2010, 73).

4.3 Raziskovalni proces

Naloga raziskovalca je ta »svet« čim bolj spoznati, odčitati, »posneti« in ga s tem tudi bolj razložiti in razumeti. Družbene pojave namreč konstruirajo posamezniki in skupine posameznikov, ki se z nekim pojavom ukvarjajo, ga proučujejo in iščejo pomene, ki jih posamezniki in skupnosti njim pripisujejo. To raziskovanje pomenov je mišljeno kot iskanje fleksibilnih pomenov, ki se spreminjajo v času in prostoru. Te raziskovalec povezuje s situacijo, problemom raziskovanja oziroma proučevanim pojavom, ki ga »konstruirajo«

raziskovalec, udeleženci v raziskavi in tiste javnosti, ki rezultate raziskave interpretirajo za svoje potrebe (Creswell 1998, po Trnavčevič 2010, 71). Takoj, ko je raziskovalec »primarni instrument« zbiranja podatkov ter s tem neposredno vrednotno vpleten, so udeleženci v raziskavi tudi njeni sooblikovalci, zato bi bilo potrebno, da raziskovalec pri raziskavi vzpostavi »distanco« do problema oziroma predmeta proučevanja, ter sebe, svojih vrednot in stališč nikakor ne vpleta v raziskovalni proces (prav tam).

Po mnenju Easterby-Smith, Thorpe, Lowe (2005, 26) je raziskovalčev cilj dokopati se do spoznanja o proučevanem pojavu. Pri tem se odloča o načinu, kako priti do zastavljenega cilja, o izboru najustreznejših raziskovalnih metod in postopkov za razrešitev raziskovalnega problema.

Pri načrtovanju te raziskave sem se odločila za kvalitativno metodologijo raziskovanja, na izbiro katere so vplivali raziskovalni problem, raziskovalna vprašanja in moje osebno zanimanje, ki po mnenju Trnavčevičeve (2010, 71) raziskovalca postavlja v vlogo »primarnega instrumenta« zbiranja podatkov in s tem neposredno vrednotno vpleteno osebo, ki mora pri raziskavi vzpostaviti »distanco« do problema oziroma predmeta proučevanja ter sebe in svojih vrednot in stališč nikakor ne vpletati v raziskovalni proces (prav tam).

Ta študija obravnava odnose med predstavniki sveta zavoda, ravnateljem in ustanoviteljem ter prikazuje šolske sisteme v tujini in njihove organe upravljanja.

Študija je zasnovana kot kvalitativna analiza sprejemanja odločitev sveta zavoda, katere vir podatkov so izvedeni intervjuji, izpolnjeni vprašalniki in zapisniki svetov zavodov zadnjih dveh let. Slednjim sem analizirala vsebine, in sicer glede na vrsto sklepov, kot so odločitve o finančnih sredstvih, letnem delovnem načrtu, imenovanju ravnatelja.

Metoda raziskave je kvalitativna študija primera zavodov in občin na Notranjskem, rezultati te pa dajejo vpogled v odnose med različnimi skupinami organov upravljanja, kot jih je bilo možno proučiti na osnovi študija literature, zapisnikov svetov zavodov, pogledov udeležencev, zajetih v intervjuje in vprašalnike ter mojega osebnega odnosa do obravnavane teme.

4.3.1 Metode vzorčenja

Čeprav Easterby-Smith, Thorpe, Lowe (2005, 169) menijo, da je najbolj enostavna oblika vzorca naključni vzorec, za katerega velja, da ima vsaka »enota« populacije enako verjetnost, da bo izbrana za vzorec, sem se odločila za namenski vzorec. Ta namreč po mnenju Merriam (1998, 48) »temelji na predpostavki, da nekdo želi odkriti, razumeti in dobiti vpogled; torej

mora izbrati vzorec, na osnovi katerega se bo naučil največ«, kar pomeni, da so bili v raziskavi vprašani tisti posamezniki, ki o upravljanju javnih zavodov največ vedo. To so vodje področja družbenih dejavnosti sedmih izbranih občin Cerknica, ki ima 11112 prebivalcev, Idrija, ki ima 11889 prebivalcev, Ilirska Bistrica, ki ima 14131 prebivalcev, Logatec, ki ima 12595 prebivalcev, Loška dolina, ki ima 3963 prebivalcev, Pivka, ki ima 6102 prebivalca in Vrhnika, ki ima 15544 prebivalcev (Skupnost občin Slovenije 2012).

V študijo primera sem vključila 14 zavodov, ki imajo sedež na Notranjskem, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost. Povabilu se je odzvalo 43 % povabljenih, kar predstavlja šest ravnateljev izbranih zavodov, šol oziroma vrtca, ki imajo od 300 do 700 učencev, otrok, in so v omenjenih občinah. V vzorec so zajeti tudi predstavniki ustanovitelja, ki so člani teh svetov šole ali vrtca v izbrani občini. Glavni kriterij izbire občin in zavodov je bil njihovo dosedanje sodelovanje z občino, iz katere izhajam. To so torej posamezniki, za katere je bilo moč pričakovati, da bodo sodelovali v raziskavi. Vzorec ni velik, kajti raziskava teži bolj k globini kot pa širini.

4.3.2 Metode zbiranja podatkov

Metode zbiranja podatkov so povezane z viri podatkov, in sicer iz primarnih virov, ki so v tej nalogi rezultat podatkov iz izbranega vzorca udeležencev v raziskavi. Metode analize podatkov pa so povezane s cilji in namenom ter izražajo paradigmatiska izhodišča neposredno iz zapisnikov svetov zavodov (Trnavčevič 2010, 81).

V raziskavi sem uporabila naslednje metode zbiranja podatkov: intervju, anketni vprašalnik in metodo analize vsebine dokumentov.

4.3.2.1 Intervju

Najbolj temeljna od vseh kvalitativnih metod je poglobljeni intervju, ki je primerna metoda, kadar je treba razumeti konstrukte, ki jih intervjuvanec uporablja kot osnovo za svoja mnenja in prepričanja o določeni zadevi ali okoliščinah; in kadar je eden od ciljev intervjuja razviti razumevanje »sveta« respondententa, tako da raziskovalec lahko nanj vpliva, bodisi neodvisno bodisi s sodelovanjem (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 113). Pri intervjujih so vprašanja običajno odprta in niso vnaprej določena, glede na strukturiranost oziroma standardiziranost postopka pa razlikujemo strukturirani, polstrukturirani in nestrukturirani intervju. Ljudje so pripravljeni deliti informacije z drugimi le, če jim zaupajo. Tako je pri globinski študiji, za intervju, pomembno, da temelji na neposrednem opazovanju in osebnem stiku. Enota analize pa je posameznik (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 66).

Na osnovi intervjuja (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 112) sem pridobila podatke o komunikaciji med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu zavoda ter o sodelovanju med ustanoviteljem in vodstvom šole ali vrtca. Te so podali uradniki, ki o omenjenih povezavah največ vedo. Zastavila sem jim odprta vprašanja, ki so po mnenju Robsona (2002, 270) pogosta oblika zbiranja podatkov ali pa »ustno anketiranje«, kot ga poimenuje Merriam (1998, 74), ki še pravi, da je intervju primerna metoda »kadar je treba razumeti konstrukte, ki jih intervjuvanec uporablja kot osnovo za svoja mnenja in prepričanja o določeni zadevi ali okoliščinah« (Easterby-Smith Thorpe in Lowe 2005, 113).

4.3.2.2 Anketni vprašalnik

Easterby-Smith, Thorpe in Lowe (2005, 27) menijo, da je vpraševanje metoda zbiranja primarnih podatkov, pri kateri vprašanci izpolnjujejo vprašalnik samostojno ali odgovarjajo na vprašanja med osebnim ali telefonskim intervjujem, katerim je skupno to, da vpraševanje temelji na zapisanih, običajno zaprtih vprašanjih, ki so vsem vprašancem postavljena enako. In nadaljujejo (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 166–167), da razlikujemo med vprašanji o dejstvih in vprašanji o mnenjih, kar pomeni, da so biografske podrobnosti dejstva, pri vprašanji o mnenjih pa ne more biti temeljne predpostavke o pravih odgovorih in so koristna, ker ljudje na njih odgovarjajo na različne načine. Potem trdijo, da obstaja razlika med odprtimi in zaprtimi vprašanji, in sicer, če želimo odkriti, kako manager doživlja svoje podjetje kot delodajalec, bi odprto vprašanje spraševalo: v kakšnem smislu je to podjetje dober delodajalec?« na kar bi bil odgovor pisna izjava, morda dolga nekaj vrstic. Zaprto vprašanje je podobno, vendar z možnostjo odgovora »da« in »ne«, njihova prednost je, da jih je možno hitro izpolniti in analizirati, šibkost pa, da so dobljeni podatki lahko površni. Odprta vprašanja puščajo možnost postavljanja globljih vprašanj in odkrivanja nenapovedanih perspektiv o določeni zadevi, slabost pa je, da sta izpolnitev ter analiza lahko naporni in zahtevata precej časa.

Pri raziskavi sem uporabila metodo anketnega vprašalnika, ki vsebuje vnaprej pripravljena vprašanja, za izbrano skupino (Haralambos in Holborn 1999, 834), in sicer za člane svetov zavodov in njihovih ravnateljev. Anketni vprašalnik so izpolnjevali ravnatelji vrtca in šol iz izbranih občin ter člani njihovih svetov zavoda, ki so obenem predstavniki ustanovitelja.

4.3.2.3 Analiza vsebine dokumentov

Besedilni dokumenti vsebujejo razne oblike spoznanja, vednosti, informacij, podatkov in dejstev, do katerih so prišli drugi in so relevantni za raziskovalca oziroma pisca strokovnih besedil. Ti pa nimajo nobenega pomena, dokler se jih ne uredi in analizira. Tako obdelani

nato tvorijo temelj za interpretacijo, ki raziskovalca približa odgovorom na postavljena raziskovalna vprašanja (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 28).

Besedilne dokumente v tej študiji predstavljajo zapisniki zavodov, iz obdobja zadnjih dveh let, leta 2010 in 2011. Pri analizi teh sem uporabila metodo analize (content analysis), ki pomeni najprej natančno branje gradiva in iskanje vsebine, nato štetje ključnih stavkov ali besed ter na koncu analizo njihovih frekvenc, pri čemer je bila izbira vsebin odvisna od hipotez, ki sem jih želela dokazati ali izpodbiti (Easterby-Smith Thorpe in Lowe 2005, 149). Z navedeno metodo sem pregledala 41 zapisnikov izbranih svetov zavodov, v katerih so zapisane razprave, pobude, vprašanja, predlogi, sklepi in odločitve sveta zavoda.

4.4 Veljavnost

Triangulacija je kombinirana uporaba več neodvisnih metod pri proučevanju istega pojava, s čimer izničimo morebitne metodološke pristranskosti zaradi pomanjkljivosti posameznih metod in povečamo veljavnost celotne raziskave. S triangulacijo najpogosteje označujemo kombiniranje kvantitativnega in kvalitativnega pristopa ter različnih metod zbiranja podatkov (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 27). Triangulacija teorij tako vključuje sposojanje modelov iz ene discipline in njihovo uporabo pri razlagi situacij v drugi disciplini. Triangulacija podatkov, v tej študiji primera, se nanaša na raziskavo, pri kateri sem podatke zbrala iz različnih virov (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 181).

Za povečanje veljavnosti raziskave in izničevanje morebitnih metodoloških pristranskosti sem uporabila triangulacijo, kombinirano uporabo več neodvisnih metod pri proučevanju istega pojava (Denzin 1970, 297; Gill in Johnson 1991, 150), ki poteka na ravni načina zbiranja podatkov in raznolikosti oseb, ki te podatke posredujejo.

Veljavnost (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 168) se nanaša na to, koliko smo prepričani, da test ali instrument meri atribut, ki naj bi ga domnevamo merili. V tem primeru gre za veljavnosti dejavnikov, ki jih merimo pri različnih skupinah ljudi, saj so bili v namenskem vzorcu zajeti podatki sedmih občin in njihovih zavodov. Različni pogledi na delovanje svetov zavodov povečajo veljavnost in zanesljivost pridobljenih ugotovitev

4.5 Omejitve raziskave

Po mnenju Easterby-Smith, Thorpe in Lowe (2005, 103) lahko v večini primerov predpostavimo etično vprašanje o nadzoru in uporabi podatkov, pri čemer ima raziskovalec njihov nadzor in lastništvo ter, da upošteva pravšnje etično odgovornost s tem, da ne objavlja

ali pošilja naokrog katerekoli informacije, ki bi morebiti škodile interesom posameznikom in njihovim ustanovam.

Ugotovitve te raziskave so veljavne le za raziskani primer, za območje Notranjske, in jih ne moremo posplošiti.

Omejitev predstavlja tudi avtorjeva osebna vpletenost, ki kot vodja družbenih dejavnosti, z izkušnjami pri delu sveta zavoda, lahko v analizo raziskave vplete svoje mnenje.

5 ANALIZA IN INTERPRETACIJA

Pri pridobivanju podatkov sem poiskala prispevke avtorjev, ki v svojih delih opisujejo slabosti in pomanjkljivosti upravljanja javnih zavodov ter predlagajo pobude za spremembo. Obenem spremljam javno razpravo o tej spremembi zakonodaje in se, kot predstavnica delovne skupine Skupnosti občin Slovenije za področje vzgoje in izobraževanja ter kot vodja oddelka za družbene dejavnosti v lokalni skupnosti, udeležujem javnih obravnav, povezanih s predlagano spremembo zakonodaje v javnem sektorju.

Zaradi zasnove raziskave sem se odločila za »interpretativno« (Kobeja 2002, 70) analizo podatkov, saj mi udeležba in osebna izkušnja omogočata možnost vpogleda in spoznavanja področja vzgoje in izobraževanja, ki ga raziskujem.

Glede na to, da tovrstne literature, razen zakonodaje, ni ravno v izobilju, sem se osredotočila na podatke, ki so jih povedali neposredno vpleteni v sistem odločanja na področju vzgoje in izobraževanja.

Podatke, ki sem jih dobila v raziskovalnem procesu svoje raziskave sem soočala z zaznavami, stališči in izkušnjami, ki so mi jih podali udeleženci v raziskavi, ki so vodje oddelkov za družbene dejavnosti, ravnatelji zavodov in predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda.

V tem poglavju prikazujem, analiziram in interpretiram podatke, zbrane z intervjuji, anketnimi vprašalniki in zapisniki svetov zavodov, ki sem jih na osnovi raziskovalnih vprašanj oblikovala v naslednja področja:

- ustanoviteljevo sodelovanje s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda ter ravnateljem,
- ravnateljevo sodelovanje z ustanoviteljem in člani sveta zavoda,
- sodelovanje predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda z ustanoviteljem,
- vsebina zapisnikov.

Občine, ki so sodelovale v raziskavi, obravnavam kot oddelke, vrtca in šole pa kot zavode s področja vzgoje in izobraževanja ter jih poimensko ne izpostavljam, čeprav jih dobro poznam, saj sem jih izbrala na osnovi preteklih izkušenj sodelovanja z njimi.

Odgovore vseh udeležencev zaradi varovanja podatkov pišem v moški obliki. Svoje mnenje, kot ene izmed sodelujočih, podajam v prvi osebi ednine.

Analizi vsebine intervjujev, odgovorov vprašalnikov ter zbrane dokumentacije, sem dodala še svoja videnja, saj kot vodja oddelka dobro poznam opisano področje. Moja osebna izkušnja raziskovanja, ki je vključevala študij teorije raziskovanja, mi je ostrila kritičnost in potrebno razdaljo do sodelujočih v raziskavi.

Ugotovitve analize predstavljam po sklopih, ločeno za občine in zavode. Razmišljanja udeležencev raziskave navajam dobesedno in zaradi avtentičnosti sporočil niso lektorirana.

5.1 Opis vzorca

K sodelovanju pri raziskavi sem povabila vodje oddelkov občin: Ajdovščina, Cerknica, Idrija, Ilirska Bistrica, Logatec, Loška Dolina, Pivka, Postojna in Vrhnika. Vabilu se nista odzvala predstavnika Ajdovščine in Postojne. Z ostalimi, ki so bili pripravljeni sodelovati, sem opravila intervju.

Dopis za ravnatelje, ki je vseboval prošnjo za izpolnjevanje anketnega vprašalnika, prošnjo za pošiljanje zapisnikov ter prošnjo za razdelitev vprašalnikov predstavnikom ustanovitelja v svetu zavoda, je bil poslan na naslove štirinajstih vzgojno-izobraževalnih zavodov na Notranjskem. V mesecu dni je bilo vrnjenih šest izpolnjenih vprašalnikov za ravnatelje, štiri izpolnjeni vprašalniki za predstavnike ustanovitelja v svetu zavoda in enainštirideset zapisnikov sej sveta zavoda.

5.2 Ustanoviteljevo sodelovanje s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda ter ravnateljem

Vprašanja za intervju za vodje oddelkov sem razdelila na tri dele. V prvem delu so bila vprašanja o sodelovanju med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu zavoda, pri čemer me je zanimalo, ali v občini obstaja predpis, ki narekuje povezavo med njima ter kakšne so oblike stikov med njimi. V drugem delu intervjuja so bila vprašanja, povezana z odnosom med ustanoviteljem in ravnatelji, in sicer v zvezi z njihovimi srečanji in vsebino pogovorov. V tretjem delu pa so vprašanja, povezana z vlogo ustanovitelja v teh odnosih. Vodje oddelkov so o njej podali svoje mnenje.

Intervjuji so potekali v mesecu decembru 2011 in januarju 2012. Odgovore so podali vodje oddelkov občin Cerknica, Idrija, Ilirska Bistrica, Logatec, Loška dolina, Pivka, Vrhnika.

5.2.1 Stališče ustanovitelja o odnosu med njim in predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda

Komunikacija med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu zavoda je urejena s predpisom v dveh izbranih občinah. Prva ima sprejeto Navodilo za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja, druga pa sklep Občinskega sveta, ki obvezuje predstavnike ustanovitelja, da sodelujejo z občinsko upravo in ji poročajo o vseh sprejetih sklepih.

Omenjena predpisa se v teh občinah po mnenju vprašanih vodij izvajata, predpisujeta pa način, pogostost, vsebino komunikacije ter glasovanje, ki jih morajo upoštevati predstavniki ustanovitelja v svetu javnega zavoda. Oba predpisa tako zagotavljata medsebojno sodelovanje in obveščenost med lokalno skupnostjo in javnim zavodom. Po mnenju enega izmed vodij oddelka *»Občinski svet pričakuje, da njegovi predstavniki zastopajo interese lokalne skupnosti na podlagi t. i. imperativnega mandata, ki pomeni, da imenovani predstavnik v organu upravljanja ne odloča po svoji lastni volji, presoji in neodvisno, pač pa na podlagi interesov organa, ki ga je imenoval«*. Po navedbah drugega vodje oddelka v občini, kjer izvajajo Navodilo, so bili *»razlogi za njegovo uvedbo v negativnih izkušnjah občine iz preteklosti, ko ta ni imela celotnega pregleda nad dogajanjem v posameznih zavodih, tako da je lahko v njih prihajalo do določenih nepravilnosti«*. V teh primerih je bila po mnenju vprašanega, *»vloga občine zreducirana le na odpravljanje težav«*, ter nadaljuje, da *»navodila sedaj določajo način sodelovanja med Občino in njenimi predstavniki v organih upravljanja zavodov, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je«*.

Z navodilom je predpisano sodelovanje, ki poteka preko kontaktne osebe v Občinski upravi, ki jo določi župan. Po določitvi kontaktne osebe morajo predstavniki občine pred obravnavami pomembnejših dokumentov, in sicer statuta, akta o notranji organizaciji in sistematizaciji, programa dela, finančnega načrta, imenovanja ali razrešitve direktorja, sklenitve individualnih pogodb, imenovanja ali odpoklica predsednika organa upravljanja in vseh drugih primerih, pomembnih za finančno ali strokovno poslovanje zavoda, na organih upravljanja pridobiti stališče oziroma mnenje občine. Mnenje oziroma stališče občine pridobivajo na osnovi pisno predloženih gradiv, zato je zapisano, da predstavniki zahtevajo, da se gradivo, ki je predvideno za obravnavo na organu upravljanja, pošilja tudi kontaktni osebi, in sicer v rokih, kot ga prejmejo člani organa upravljanja. Občina zagotovi predstavniku mnenje vsaj en dan pred obravnavo na organu upravljanja, če mnenja v tem roku ne zagotovi, se šteje, da se občina s predlogom gradiva strinja, oziroma da nima posebnega stališča, ki naj bi ga zastopal njen predstavnik na organu upravljanja. Predstavnik je občini preko kontaktne osebe sproti dolžan poročati o odločitvah v zadevah, ki so predmet navodila in ki jih je sprejel organ upravljanja, enkrat letno pa je dolžan pisno poročati županu o celotnem svojem delu in odločanju v organih upravljanja. Predstavnikovo nespoštovanje teh navodil je lahko razlog za začetek postopka njegove razrešitve. Obveznost obveščanja je tudi na strani kontaktne osebe, saj je ta dolžna predstavnika pravočasno obveščati o zadevah, ki so pomembne za delo zavoda.

S sprejemom teh pravil se po mnenju intervjuvanca *»občina spreminja iz pasivnega v aktivnega opazovalca dogajanja v zavodih, in sicer tako, da prek svojih predstavnikov nadzira in usmerja delo teh zavodov«*. Z uvedbo takšnega načina dela se namreč predvideva, da se bo bistveno izboljšala komunikacija med občino in njenimi predstavniki ter ne nazadnje posameznimi zavodi, kar naj bi se posledično odražalo tudi v racionalnejšem, boljšem in

kvalitetnejšem opravljanju vzgojno-izobraževalnih dejavnosti.

Na vprašanje, kako vodje oddelkov spremljajo delo svojih predstavnikov v svetu zavoda, so ti povedali, da je komunikacija v večini primerov »slaba«. Povedali so, da »se predstavniki ustanovitelja raje posvetujejo neposredno z županom« kot z njimi. Nekateri so sicer občasno seznanjeni s sklicem seje sveta zavoda, vendar drugih informacij ne dobijo. V občinah, kjer imajo predpisano komunikacijo z navodili, morajo predstavniki ustanovitelja o svojem delu poročati, o vsebini sklica seje sveta zavoda pa se posvetovati in predhodno dogovoriti o stališčih in mnenjih lokalne skupnosti.

Najpogostejša priporočila dajejo vodje oddelkov v zvezi s finančnimi, kadrovskimi in organizacijskimi vsebinami. Med slednjimi so pomembne informacije pri statusnih spremembah zavoda, imenovanju ravnatelja ter racionalizaciji poslovanja. V eni izmed občin pa sploh nimajo takšne prakse.

Vodje oddelkov so povedali, da z nekaterimi predstavniki ustanovitelja sploh nimajo stikov. Razlogi tičijo v dejstvu, da so »sami krivi, ker ne dajemo posebnih navodil« in v razlogih, kot so: »ni problematičnih zadev, komunikacije niso vzpostavili predstavniki, predstavniki se raje posvetujejo z drugimi ...«.

Na vprašanje, če bi predstavniki ustanovitelja glasovali v nasprotju s pričakovanji in navodilom ustanovitelja, dve občini izpostavljata možnost odpoklica, sicer pa še v nobeni občini nikoli niso odpoklicali oziroma razrešili svojega predstavnika v organu upravljanja.

Po mnenju dveh vodij oddelkov, svet zavoda upošteva pričakovanja ustanovitelja, ostali pa menijo, da ne, oziroma, da je to odvisno od politične situacije, povezav članov sveta z vodstvom zavoda.

Vodje oddelkov ocenjujejo, da je njihov odnos s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda zadovoljiv, korekten, dva pa sta ocenila, da je med njimi premalo komunikacije in da bi lahko bil ta odnos boljši.

Zbrani odgovori ustanovitelja, t. j. vodij oddelkov za družbene dejavnosti, se delijo na dva dela, in sicer na del občin, kjer imajo sprejeti predpis o sodelovanju med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v organih upravljanja, ter na drugi del občin, kjer takšnega predpisa nimajo. Pri občinah s predpisom so odnosi bolj pogosti, urejeni, ustanoviteljevo stališče je, da so ti dobri in korektni. Pri občinah brez pisnih navodil, se predstavniki ustanovitelja za podatke obračajo na župana in prijatelje. Vodje oddelkov pa nimajo niti želje niti časa, da bi z njimi vzpostavljali stike. Zato so ti odnosi slabi ali pa jih sploh ni. Iz razgovorov je moč razbrati, da vodje oddelkov vedo, da so njihovi predstavniki v svetih zavoda slabo poučeni o

svojih nalogah in pristojnostih, da ne poznajo zakonodaje s področja vzgoje in izobraževanja ter da so na to funkcijo imenovani preko svojih političnih strank. Vodje se zavedajo, da ti predstavniki za svojo udeležbo na sejah svetov zavoda ne prejemajo nobenega plačila (Uredba o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih, 2. člen), kar v povezavi z odgovornostjo, za sprejemanje pravih ali napačnih odločitev, pomeni, da posledic ni, ne v obliki kazni ne v obliki nagrad. Izjemo spet predstavljata občini z lokalnim predpisom. Predstavniki se kljub nepoznavanju področja pri t. i. kontaktni osebi, pozanimajo o mnenju ustanovitelja, ter ga izrazijo na seji sveta zavoda. V primeru nespoštovanja tega dela predpisa, jih lahko ustanovitelj lahko odpokliče oziroma razreši s funkcije.

Iz povzetih odgovorov izhaja, da je v občinah s sprejetim navodilom odnos med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v upravljaljskih organih pregleden, pogost in učinkovit. V občinah, kjer tega predpisa ni, predstavniki ustanovitelja iščejo, ali pa tudi ne, informacije pri različnih virih, pri odločanju na sejah svetov so brez natančnih usmeritev in odločajo samovoljno. Na drugi strani so vodje oddelkov, ki ne vzpostavljajo stika s temi predstavniki in jim ne pomagajo pri boljšem opravljanju funkcije v svetu zavoda.

Primerjava med obema deloma občin kaže na to, da je lokalni predpis o ureditvi odnosa med ustanoviteljem in njegovimi predstavniki v svetu obojestransko koristno in učinkovito dejanje, ki vodi k boljšemu odnosu med njima, kar posledično pomeni tudi boljše delo sveta zavoda za razvoj šole, vrtca.

5.2.2 Stališče ustanovitelja o odnosu med njim in ravnateljem zavoda

Komunikacija med ustanoviteljem in ravnateljem zavoda, po besedah vodij oddelkov, poteka *»odvisno od problematike«*. Nekateri imajo tedenske, mesečne sestanke, v eni občini pa se vodja in ravnatelj srečata povprečno petkrat na leto. Njihova komunikacija poteka telefonsko, osebno in preko elektronske pošte. V dveh občinah pa se *»o pomembnejših vprašanjih pogovarjajo na rednih dvomesečnih sestankih, ki se jih udeležijo vsi ravnatelji in direktorji javnih zavodov, kjer izpostavijo problematiko, ki se iz izkušenj večkrat prekriva z drugimi zavodi.«* Na ta način se *»na enem mestu lažje rešijo oziroma obrazložijo podobni problemi zavodov«*.

Najpogostejša tema razgovorov med ravnatelji in vodji oddelkov je financiranje, investicijsko vzdrževanje objektov, kadrovanje. Nekateri so dodali še prostorsko problematiko, vpisovanje otrok v vrtec, oblikovanje cen programov vrtca, kvaliteto dela zavoda, vandalizem, šolske prevoze, stanje duha v družbi in odnose med starši, učenci in učitelji.

Najpogostejša komunikacija je v času priprave občinskega proračuna. To so povedali vsi vodje oddelkov. Nekateri so dodali še obdobje zaključnega računa, oblikovanja cen programov vrtca in njihovih oddelkov ter čas imenovanja ravnatelja. Eden izmed vprašanih je povedal, da gre za mesece januar, junij in november.

Največ nesoglasij med vodji oddelkov in ravnatelji povzroča financiranje. Razlogi so med pričakovanji ravnatelja in možnostmi občinskega proračuna.

Vodje oddelkov so v zvezi z odločitvami sveta zavoda povedali, da te lahko »vplivajo na razvoj, vendar je to odvisno od sestave sveta in odločitev, ki jih jim vodstvo zavoda predlaga v sprejem oziroma, kako vodstvo zavoda sprejema pobude za razvoj«. Eden izmed vprašanih je povedal, da bi svet zavoda lahko zelo vplival na njegov razvoj, »vendar je na strani sveta zelo malo iniciative«, iz tretje občine pa je bilo povedano, da »ima svet zavoda pristojnosti za sprejem programa razvoja zavoda, letnega delovnega načrta in da odloča o uvedbi nadstandardnih programov« in s tem »lahko pomaga spodbujati razvoj šole in vrtca v sodelovanju z uporabniki, ustanoviteljem in zavodom«. Večina vodij pa se strinja, da svet zavoda s »konstruktivno podporo pametnim predlogom vodstva zavoda lahko doseže izboljšave v zavodu«.

Povezava med ravnatelji in ustanoviteljem, glede na prejete odgovore, temelji na finančni odvisnosti zavoda od ustanovitelja. Če je ravnatelj pogosto v stikih z ustanoviteljem, vodjem oddelka, je ta bolj seznanjen z dejavnostmi zavoda, potrebami in željami. Nanje se hitreje in bolj ustrezno odziva. Po mnenju ustanovitelja je ta odnos odvisen predvsem od ravnatelja, in sicer v smislu, koliko časa nameni svojemu ustanovitelju, vodji oddelka, županu. Več stikov namreč pomeni hitrejšo in, v korist zavoda, usklajeno financiranje obnove in vzdrževanje objekta, materialnih stroškov in nadstandardnega programa.

5.2.3 Stališče ustanovitelja do njegove vloge med predstavniki ustanovitelja v svetu in ravnateljem zavoda

Vodje oddelkov ocenjujejo svoj odnos med svojimi predstavniki v svetu zavoda in ravnatelji kot dober, korekten. V eni izmed občin pa je vodja povedal, da »njihova komunikacija poteka neovirano, saj imajo ravnatelji jasna in prepričljiva stališča glede vodenja in razvoja zavodov, sodelujejo z zaposlenimi in starši tako, da dejansko ni večjih problemov z vodstvi zavodov«.

Po mnenju vprašanih je vloga oddelka za družbene dejavnosti v komunikaciji med predstavniki ustanovitelja v svetu javnega zavoda in med ravnatelji zelo pomembna, »saj v našem primeru, tako ravnatelj kot predstavniki ustanovitelja nimajo zadostnih strokovnih

podlag, tudi ne pravnih, o delovanju lokalne samouprave v Sloveniji«. Nekateri jo označujejo, da je ta vloga »ključna, saj župan ne more imeti vsakodnevnih ali tedenskih stikov s člani zavoda, tako da je vodja oddelka tisti, ki v nastalih situacijah rešuje probleme«. Sicer se pa večina vprašanih strinja, da mora oddelek za družbene dejavnosti skrbeti za medsebojno obveščenost med vsemi udeleženci, in sicer med vodstvom zavoda, predstavniki sveta zavoda kot tudi ustanoviteljem in, če je potrebno tudi uporabniki, »sploh, če je ta vez kjerkoli pretrgana«. Oddelek mora biti dobro seznanjen z delovanjem zavoda, predvsem »finančnim in lahko po potrebi informira predstavnike ustanovitelja, ki so večinoma odvisni od informacij, ki jih prejmejo od ravnatelja in pogosto niso pretirano kritični, niti nimajo primerjav oz. širše slike«. Vloga oddelka je, da predstavnikom ustanovitelja po potrebi poda to »širšo sliko« o delovanju zavoda. Tako je vloga oddelka »usmerjevalna, posvetovalna, v smislu seznanjanja z zahtevami ustanovitelja, zakonodajo ter daje nasvete«. Le v eni občini je vodja oddelka povedal, da se v ta odnos »ne vtika«.

Ob koncu sta dva vprašana še povedala, da so »sveti zavoda, žal, le organ, ki je organ upravljanja na papirju, s premajhno močjo ustanovitelja. Nedopustno pa je dejstvo, da imajo ustanovitelji tri predstavnike, zaposleni pa pet«. Zadnji pa je povedal, da »bi bilo verjetno bolj sistematično sodelovanje med predstavniki ustanovitelja in občinsko upravo res lahko koristno. Dokler ni to sodelovanje sistematizirano in nekje predpisano vsaj kot priporočilo, je manj verjetno, da bo do sodelovanja prišlo«.

Po povedanih odgovorih sodeč, so vodje oddelkov na prvi pogled zadovoljni s stiki s predstavniki ustanovitelja, kasneje, po daljšem razgovoru, pa sem ugotovila, da je njihova komunikacija precej pomanjkljiva in ohlapna. Videti je, da predstavniki ustanovitelja, ki so najverjetneje osebni prijatelji župana ali pa so bili v svet zavoda delegirani iz županove politične stranke, bolj pogosto za nasvet sprašujejo župana in s tem obidejo vodjo oddelka. Nadalje iz pogovorov izhaja dejstvo, da oddelki v občinskih upravah poznajo zakonodajo, problematiko in delovanje svojih zavodov, vendar so, kot ugotavljajo vodje, premalokrat v zvezi s tem vprašani ali poklicani k razpravi in sooblikovanju odločitev. Pri tem je potrebno dodati še pojasnilo, da so župani občin izvoljeni funkcionarji, ki običajno nimajo znanja s področja vzgoje in izobraževanja ter se odločajo v skladu z dejstvi, ki jih slišijo bodisi od svojih političnih »sopotnikov« bodisi ravnateljev, morda od predstavnikov ustanovitelja ali pa koga drugega. In na osnovi tega sprejmejo t. i. »politično« odločitev. Ta se najpogosteje odraža v višini odobrenih finančnih sredstvih občinskega proračuna, v proračunskih postavkah namenjenih vzgoji in izobraževanju.

Ob koncu tega dela naj končam z mislijo, da bi bilo navodilo, sklep ali priporočilo, ki bi določalo vsebino, način in pogostost sodelovanja med ustanoviteljem in predstavnikom ustanovitelja ter ravnateljem, najverjetneje odličen pripomoček ne samo za vodje oddelkov in župane njihovih občin, pač pa tudi za ravnatelje zavodov.

5.3 Ravnateljstvo sodelovanje z ustanoviteljem in člani sveta zavoda

Anketni vprašalnik za ravnatelje je vseboval vprašanja zaprtega tipa, pri katerih so anketiranci po Likertovi lestvici označili svojo intenzivnost strinjanja ali nestrinjanja z izjavo (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 166–167). Razdeljen je bil na štiri dele, in sicer so bila v prvem delu vprašanja o avtonomiji šole in samostojnosti odločanja ravnatelja, v drugem so bila vprašanja o odnosih med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem, ki so opredelila njihovo obliko in pogostost stikov ter vsebino njihovih pogovorov, v tretjem so bila vprašanja, povezana z odločitvami sveta zavoda, v četrtem, zadnjem delu vprašalnika, pa njihovo mnenje v zvezi s temi odnosi.

Anketni vprašalnik je bil v mesecu decembru 2011 poslan na naslove štirinajstih šol in vrtcev Notranjske regije. Do konca januarja 2012 je bilo izpolnjenih šest vprašalnikov.

V tem delu so predstavljena stališča in mnenja, ki so jih podali ravnatelji dveh vrtcev in štirih osnovnih šol. Ugotavljali so svoje mesto v odnosih med ustanoviteljem in člani sveta zavoda, pri tem pa ocenjevali svojo osebno komunikacijo in razumevanje sprejemanja odločitev v svetu zavoda. Vprašalnik so izpolnili štiri ravnatelji, ki imajo v svojem zavodu več kot 501 otroka in dva ravnatelja, ki imata do 300, oziroma do 500 otrok v šoli, vrtcu. Njihove najbolj značilne odgovore sem zapisala v tem poglavju.

Glede na izhodiščne definicije, sem v tej analizi prejetih odgovorov proučevala dejansko avtonomnost ravnatelja in njegov odziv na odnose, ki sem jih opredelila kot ravnatelj – ustanovitelj in ravnatelj – predstavnik ustanovitelja v svetu zavoda. Dimenzije avtonomije in odnosov sem razdelila v elemente, ki sem jih oblikovala v trditve in vprašanja odprtega oziroma zaprtega tipa.

5.3.1 Stališče ravnatelja o njegovi samostojnosti pri odločanju

Ravnatelji so najprej opredelili svoja stališča v smislu svojega statusa. Več kot polovica, torej več kot trije, so se strinjali, da sami razporejajo z denarjem zavoda, da na njihovo imenovanje vpliva tudi lokalna politika, da je njihov zavod mesto za razvoj sodelovanja, da njihova šola/vrtec dopušča, da otroci izrazijo svoje želje, da sami odločajo o ponudbi predmetov oziroma dejavnosti, da višja šolska avtonomija izboljša dosežke otrok, da je njihov zavod kraj, kjer ni zamer in spletk, ter da so kot ravnatelji samostojni pri svojih odločitvah. V večini primerov se niso strinjali, da se v njihovem zavodu odraža politična moč lokalne oblasti, pri čemer sta kljub temu dva ravnatelja označila strinjanje tudi s to trditvijo. Pri stališču, da ravnatelj po lastni presoji in v skladu s predpisi določa koncept discipline, si niso bili enotni.

Dva ravnatelja se nista strinjala, dva sta se, preostala dva sta označila srednjo možnost strinjanja, in sicer da se, in da se ne strinjata.

Pri vprašanju, kdo vpliva na odločitve ravnatelja, so bili odgovori dokaj enotni. Večina ravnateljev je namreč po Likertovi lestvici (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 166–167) izbralo srednjo oziroma močno oceno strinjanja, da na njihove odločitve vplivajo pomočnik ravnatelja, sodelavci, mediji, starši, člani sveta zavoda, ustanovitelj, drugi ravnatelji. Najbolj na njihove odločitve vplivajo predpisi, nič pa ne vplivajo prijatelji. Vpliv učencev je očitno na šolah različen, saj so ravnatelji izbrali različne možnosti odgovora, od tega, da nič ne vplivajo, do tega, da zelo vplivajo.

Analiza odgovora o vlogi ravnatelja v zavodu je pokazala, da večina ravnateljev meni, da so pri svojih odločitvah samostojni in avtonomni ter da sami izbirajo svoje sodelavce pri oblikovanju odločitev. O svojih zavodih imajo lepo mnenje, kar kaže, da so odnosi v kolektivu dobri in spodbudni za razvoj dejavnosti. Prepričani so, da se dnevna politika ne vmešava v njihovo delo. Se pa zelo strinjajo, da je zakonodaja tista, ki kroji usodo njihovega vodenja. O vplivu učencev na odločitve ravnatelja, bi sodila, da je močnejši vpliv tam, kjer je šola velika. Kajti velikost šole je odvisna od njene lokacije, kar pomeni, da je večja šola v večjem kraju, kjer je tudi več staršev, ki so tudi bolj izobraženi in s tem bolj vplivni ter neposredno preko svojih otrok ali pa preko učiteljev izvajajo »*pritisk*« na ravnatelja.

Vsekakor pa menim, da imajo ravnatelji o sebi, svoji samostojnosti in okolju, kjer delujejo, pozitivno in dobro mnenje.

5.3.2 Stališče ravnatelja o njegovem odnosu med ustanoviteljem in člani sveta zavoda

V drugem delu vprašalnika so ravnatelji označevali pogostost svojih stikov z osebami, ki so povezane z njihovim delom. Tako ima en ravnatelj tedensko stike z drugimi ravnatelji, dva ravnatelja imata mesečne stike, ostali pa se z drugimi ravnatelji srečujejo po enkrat do petkrat letno. Z učitelji so stiki tedenski v večini primerov, dva ravnatelja pa sta jih opredelila na mesečno oziroma do šestkrat letno. Polovica vprašanih ravnateljev ima s starši stike le nekajkrat na leto, eden od njih vsak teden, dva pa vsak mesec. Z županom so, razen enega, ki se srečuje mesečno, v stikih nekajkrat na leto, in sicer od trikrat do petkrat. Enake stike kot z županom, imajo ravnatelji s svetom zavoda in s svetom staršev.

Pri bolj natančnem vprašanju, kolikokrat se ravnatelji srečajo s starši, ki so člani sveta zavoda, so ti odgovorili, da se osebno srečajo tri do štirikrat letno, dva ravnatelja pa sta odgovorila, da se z njimi srečata mesečno. Telefonski stik je podoben osebni, torej trije ravnatelji imajo stike mesečno, ostali letno. Pisna komunikacija, z dopisi, poteka na letni ravni, elektronska pa

v enem primeru tedensko, v dveh primerih mesečno, pri ostalih pa je ta komunikacija na letni ravni.

Podobno vprašanje je sledilo o stikih s predstavniki ustanovitelja. Odgovori so bili precej enoznačni. Komunikacija, tako osebna, kot telefonska, pisna in elektronska, poteka na letni ravni. Le v enem oziroma dveh primerih ravnatelj s članom sveta mesečno sodeluje na prej opisanih ravneh. Dnevne in tedenske komunikacije ni.

Naslednje vprašanje je vsebovalo pogostost stikov s predstavniki zaposlenih v svetu zavoda. Odgovori o komunikaciji so precej podobni prejšnjim. Ravnatelji z njimi komunicirajo le na letni ravni. Eden sicer sodeluje tudi večkrat, po elektronski poti tedensko, po eden pa sodelujejo mesečno, in sicer telefonsko, pisno in elektronsko. Dnevnih stikov ni.

Na vprašanje, čigava navodila in podatke upoštevajo ravnatelji pri svojem delu, so zapisali, da najbolj upoštevajo mnenja predstavnika ustanovitelja (štirje ravnatelji) in najmanj mnenje predstavnikov staršev (trije ravnatelji). Eden se je opredelil, da sploh ne upošteva mnenja zaposlenih, eden pa ravno nasprotno, da najbolj upošteva mnenje predstavnika zaposlenih v svetu zavoda.

Pri vprašanju, kateri člani sveta zavoda najpogosteje predlagajo in oblikujejo odločitve oziroma uveljavijo svoja stališča, je polovica ravnateljev označila, da so to predstavniki zaposlenih in staršev, manj pogosto pa predstavniki ustanovitelja.

Naslednji del vprašalnika se je nanašal na teme pogovorov. Najbolj pogoste teme pogovorov na sejah nekaterih svetov zavoda so finance, nadstandardni program, investicije, vzdrževanje, imenovanje ravnatelja, dosežki otrok, disciplina, izbira učbenikov, odnosi v kolektivu, zakonodaja in ceniki. Nekoliko manj pogosta, a še vedno zelo aktualna tema, so bili vandalizem, zaposleni, okolica stavbe, družina, dogodki v kraju in kadrovske zadeve. O preživljanju dopusta in aktualnih političnih temah, se, po mnenju ravnateljev, na sejah ne pogovarjajo. O izbiri učbenikov so razpravljali zelo različno, v nekaterih zavodih nič, v nekaterih pa pogosto. O ustanovitelju so se v večini svetov zavoda pogovarjali »srednje« pogosto. Največ nesoglasij povzroča razprava o imenovanju ravnatelja. S tem se strinja večina vprašanih, ostala nesoglasja pa povzročajo odločitve o financah, nadstandardnem programu, investicijah, zaposlenih, dogodkih v kraju, aktualne politične teme, dosežki otrok, izbira učbenikov, odnosi v kolektivu in odklonjeni otroci v vrtcu.

Anketiranci so pri vsebini obravnav na sejah sveta zavoda odgovarjali zelo podobno. Ravnatelji se v vseh zavodih srečujejo z enako problematiko, največkrat povezano s financami. Nesoglasij, glede na dobro mnenje in korektne odnose, ki so jih navajali ravnatelji, ne bi pričakovala, pa so jih vprašani kljub temu našli. To daje slutiti, da povezave med

udeleženci v raziskavi le niso tako dobre, kot o njih sodijo ravnatelji.

Ravnateljem pri pripravi seje sveta zavoda najbolj pomagajo sodelavci, člani sveta zavoda in predpisi. Zanimivo je, da je pet vprašanih menilo, da jim pri tem sploh ne pomaga pomočnik ravnatelja. Ostale naštete možnosti, kot so mediji, starši, učenci, ustanovitelj, drugi ravnatelji ter »nihče« pa so ravnatelji označili zelo različno, od tega, da jim nič ne pomagajo, do tega, da jim nekako »srednje pomagajo«.

Odnos z ustanoviteljem so štirje ravnatelji označili kot zelo dober, dva pa kot dober.

Slednje mnenje ni ravno v skladu s prvim delom odgovorov, ki so jih podali ravnatelji. Morda pa se strinjajo v tem, da so odnosi dobri in zelo dobri, če jih je čim manj.

Glede na podane odgovore lahko komentiram, da so stiki med ravnatelji in ostalimi navedenimi udeleženci v raziskavi skromni. Njihova komunikacija je odvisna od vsakodnevnih dogodkov, oziroma če teh ni, je prepuščena na stihijsko in »ad hoc« pobudo po stiku, katerega spodbudi nepričakovano dejstvo, podatek, informacija, ne glede na pobudnika. Iz odgovorov je moč razbrati, da je edini predvidljivi stik udeležencev v raziskavi ob sprejemanju aktov, pomembnih za zavod. Za potrditev teh mora v skladu s predpisi poskrbeti ravnatelj. Iz tega izhaja, da je v večini primerov komunikacija med omenjenimi udeleženci odvisna od ravnatelja in njegove volje po ohranjanju, vzdrževanju in ne nazadnje negovanju teh odnosov. Kajti ti so nadalje pomembni pri naklonjenosti sprejemanja odločitev, ki jih svetu zavoda predlaga ravnatelj. Po mojem mnenju so razprave v svetu zavoda bolj učinkovite, če so ti odnosi ustrezno urejeni, v smislu sodelovanja, podpore in naravnosti k razvoju zavoda. Kar pomeni, da bi vsekakor morali biti bolj pogosti.

Iz navedenih odgovorov tudi izhaja, da ravnatelji, kljub drži o samostojnosti, poslušajo nasvete predstavnikov ustanovitelja, v kolikor jih ti podajo, pri sprejemanju odločitev pa so očitno prevladujoči zaposleni. Pri tem naj dodam komentar, da moč zaposlenih izhaja tudi iz njihove statusne opredelitve članstva v svetu zavoda, saj imajo v svetu pet predstavnikov, ostali dve skupini pa le po tri. In še pomislek, iz moje osebne izkušnje, ko sem bila članica sveta zavoda, delegirana s strani staršev, ki se nanaša na dejstvo, da starši v svetu zavoljo svojih otrok, ki obiskujejo šolo/vrtec, ne nasprotujejo predlogom ravnatelja in učiteljev, saj se bojijo, da bi bili njihovi otroci v času šolanja deležni drugačne obravnave kot drugi otroci, katerih starši se ne izpostavljajo.

Če povzamem. Ravnatelji menijo, da so pri svojem delu samostojni in neodvisni. Odnosi s predstavniki ustanovitelja in ostalimi člani sveta zavoda pa so dobri in potekajo takrat, ko to njim najbolj ustreza, sicer se z njimi ne ukvarjajo. Na lastno pobudo jih ne vzpostavljajo.

5.3.3 Stališče ravnatelja do odločitev sveta zavoda

V sklopu predzadnjega dela vprašalnika so ravnatelji izražali mnenje o odločitvah sveta. Štirje so zapisali, da se včasih pred sejo pogovarjajo s člani sveta zavoda. Vseh šest anketirancev je v nadaljevanju zanikalo, da bi se s člani dogovorili o glasovanju, pri čemer so se prav tako strinjali, da so odločitve sveta zavoda sprejete soglasno. Na vprašanje, če so odločitve članov sprejete z večino glasov staršev in zaposlenih, so štirje potrdili, dva pa sta zanikala. Podobni odgovori so bili pri vprašanju, če so odločitve sveta zavoda sprejete z večino glasov ustanovitelja in zaposlenih. Vsi, razen enega, pa so potrdili, da so odločitve sveta zavoda sprejete z večino glasov predstavnikov ustanovitelja in staršev.

Na vprašanje, kako odločitve sveta zavoda vplivajo na uresničevanje letnega delovnega načrta, so ravnatelji imeli različna mnenja. Dva sta potrdila, da zelo vplivajo, eden, da še kar vplivajo, dva, da vplivajo, eden pa, da ne vplivajo posebno.

Opisani odgovori potrjujejo, da so pri sprejemanju odločitev najmočnejši predstavniki zaposlenih, sledijo jim starši, ki si ne upajo nasprotovati, če se lahko tako izrazim, predstavniki ustanovitelja pa glasujejo v skladu z navodilom, če ga imajo, sicer pa se podredijo večini. V tem okolju je, glede na povzete odgovore, najmočnejša oseba ravnatelj, ki pripravlja vsebino sveta zavoda, poseduje vse informacije, jih na svetu zavoda tudi predstavlja. Ravnateljevo stališče do sprejemanja odločitev sveta zavoda se kaže tudi v njegovi prisotnosti na seji, kjer s svojo t. i. neverbalno komunikacijo izraža očitno pričakovanje, da se njegovi predlogi upoštevajo in sprejmejo. Tako s svojo osebnostjo, osebno karizmo, najbolj vplivajo na odločitve sveta zavoda.

5.3.4 Ravnateljeva ocena njegovega sodelovanja z ustanoviteljem in člani sveta zavoda

V zadnjem delu vprašalnika so ravnatelji podali oceno sodelovanja z ustanoviteljem in člani sveta zavoda. Povedali so mnenje o tem, če se predstavniki ustanovitelja posvetujejo z uradnikom v občinski upravi in zabeležili odgovor »včasih«, nadalje so zanikali, da bi se predstavniki ustanovitelja posvetovali s politično stranko, ki ga je predlagala, pri možnosti, da se predstavnik pogovori z županom, pa so trije ravnatelji obkrožili »ne«, trije pa »včasih«.

Pri oceni sodelovanja med ustanoviteljem in člani sveta so bila mnenja različna. Trije ravnatelji so menili, da je kakovost njunega odnosa dobra, dva sta menila, da je prav dobra, eden pa meni, da je odnos slab.

Pri zadnjem, t. i. odprtem vprašanju, so ravnatelji izrazili mnenje o tem, kako lahko odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca. Prvi je zapisal, da bi: »od posameznih

interesnih skupin v svetu pričakoval več pobud, kot pa jih v resnici dajo.«, naslednji je predlagal »vključevanje Sveta zavoda v skupne projekte z zavodom«, eden ravnatelj je predlagal, da bi lahko »razvoj spodbudili na način, da podpirajo tiste projekte in aktivnosti, ki so v korist otrok, da prisluhnejo svoji volilni bazi in se ravnaajo v skladu z njihovo voljo, kajti predstavniki zaposlenih imajo pogosto preveliko moč, predvsem predstavniki staršev pa jim pogosto brezglavo sledijo«. Zadnja dva ravnatelja sta kritična do sveta zavoda, in sicer: prvi pravi, da bi na razvoj dejavnosti vplivale »investicije in vsebina letnega delovnega načrta, ki se s pomočjo Sveta še ni izpolnila«, drugi pa meni, da mora biti »dejavnost šole v celoti usklajena z odločitvami sveta šole, vendar o razvoju dejavnosti šole odločajo zaposleni; predvsem ravnatelj. Tega pa izbere svet šole, ki ima tako posredno vlogo pri tem.«

Pri zadnjem vprašanju, ki je bilo namenjeno predlogu, pobudi ali razmišljanju ravnatelja, je eden izmed vprašanih izrazil svojo željo po tem, da bi bil »svet zavoda bolj uravnotežen, kar pomeni, enako število predstavnikov iz vseh treh skupin udeležencev«.

Analiza tega dela anketnega vprašalnika kaže na to, da ravnatelji precej »mlačno« ocenjujejo svoje sodelovanje z ustanoviteljem in člani sveta zavoda. Njihovi komentarji vzbujajo vtis, da sta tako ustanovitelj kot svet zavoda nepotrebna elementa, prej ovira kot pripomoček pri njihovem delu. Prebiranje njihovih odgovorov kaže, da večina ravnateljev aktivno in samostojno pripravlja ter izvaja sejo sveta zavoda. Ostali prisotni njegovemu izvajanju samo pritrujejo. Tako lahko rečem, da je zelo pomembno, kakšna oseba je ravnatelj in koga vključuje v vodstvo svojega zavoda kot najožjega sodelavca. Kajti z načinom dela in s svojo vizijo je takšno vodstvo zavoda najpomembnejši dejavnik pri razvoju dejavnosti vzgoje in izobraževanja ne samo v kraju, ampak tudi v regiji.

5.4 Sodelovanje predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda z ustanoviteljem

Vprašalnik zaprtega tipa z uporabo Likertove lestvice (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 166–167) za predstavnike ustanovitelje v svetu zavoda je bil razdeljen na tri dele, in sicer so bila v prvem delu vprašanja o komunikaciji med predstavnikom ustanovitelja v svetu in ustanoviteljem, v drugem delu so bila vprašanja o odnosu med predstavnikom ustanovitelja v svetu in ravnateljem šole/vrtca, v tretjem delu pa so anketiranci podali splošno oceno o njihovem sodelovanju.

Anketni vprašalnik je bil v mesecu decembru 2011 poslan na naslove štirinajstih šol in vrtcev Notranjske regije. Na vsak zavod so bili poslani trije vprašalniki s prošnjo, da ga ravnatelji posredujejo predstavnikom ustanovitelja. To pomeni, da je bilo na naslove predstavnikov ustanovitelja poslanih dvainštirideset vprašalnikov. Do konca januarja 2012 so bili izpolnjeni štirje vprašalniki.

Ta podatek me je, kljub splošno znanemu dejstvu, da dopisno anketiranje ne prinaša najboljših rezultatov, presenetil. Zastavljena vprašanja niso zahtevala poglobljenega znanja, številnih opisov mnenj in stališč, pa vendar se nagovorjeni anketiranci niso odločili za izpolnjevanje. To nezanimanje za sodelovanje v raziskavi potrjuje dejstvo, da so morda kot člani sveta zavoda samozadostni. S svojo udeležbo na seji pa opravijo svojo dolžnost, za kaj več pa nimajo niti časa niti volje. Ta podatek dejansko predstavlja opozorilo ustanovitelju, da je pri zbiranju kandidatov za funkcijo člana v svetu zavoda pozoren na njegovo znanje, ustrezne kompetence ter resnično željo po sodelovanju in odločanju v svetu zavoda.

Čeprav sem prejela malo izpolnjenih vprašalnikov, so ti, glede na poštni žig, iz različnih občin. Vprašani pa so podali zanimive odgovore.

5.4.1 Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o odnosu z ustanoviteljem

Večina vprašanih je odgovorila, da nima navodila ali predpisa za komunikacijo z ustanoviteljem. Tisti, ki je odgovoril, da jih ima, je navedel, da jih upošteva, ter da ta določajo vsebino komunikacije z ustanoviteljem.

Pri vprašanju, kako pogosta je komunikacija med njim in ustanoviteljem, je bil odgovor, da ta poteka od dva do trikrat mesečno preko vseh oblik komunikacije, torej osebno, telefonsko, pisno, elektronsko. Eden izmed vprašanih je odgovoril, da njegova komunikacija poteka telefonsko, in sicer enkrat letno.

Polovica vprašanih je odgovorila, da jim ustanovitelj ne sporoča svojega stališča, polovica pa, da včasih oziroma vedno.

Najbolj pogoste vsebine razgovorov na seji sveta zavoda so po mnenju vprašanih finance, sledijo pa nadstandardni program, investicije, vzdrževanje. Pogosta tema so tudi vandalizem, zaposleni, dogodki v kraju, dosežki otrok, disciplina, kadrovske zadeve, ponudba izbirnih predmetov, kadrovske zadeve. Člani pa se sploh ne pogovarjajo o družini in drugih neformalnih temah, preživljanju dopusta, o ustanovitelju, o županu in o imenovanju ravnatelja ter o odnosih v kolektivu. Ostale vsebine, kot je okolica stavbe, aktualne politične teme, ceniki, zakonodaja, se pojavljajo občasno. Eden izmed vprašanih je zapisal, da se pogosto pogovarjajo »o reševanju nastalih težav«.

Največ nesoglasij in razprave povzročajo pogovori o financah, investicijah, zaposlenih, ustanovitelju, dosežkih otrok, disciplini, izbiri učbenikov, zakonodaji in cenikih. Eden izmed vprašanih pa je zapisal, da »nesoglasij ni«.

V nadaljevanju so vsi vprašani zanikali, da sploh ne bi imeli stika z ustanoviteljem. Dodali so še, da imajo vedno enako odločitev, kot jo pričakuje ustanovitelj, razen enega vprašanega, ki je to zanikal. Nihče od vprašanih pa ne pozna primera, da bi katerega od članov sveta ustanovitelj odpoklical.

Na vprašanje o svoji samostojnosti odločanja so vprašani suvereno pritrdili, in sicer da imajo občutek, da so pri svojih odločitvah samostojni.

Pri naštevanju možnosti, koga vprašajo za nasvet ali navodilo, kako naj glasujejo, so vprašani odgovorili, da jim je najbolj pomemben nasvet, ki ga slišijo od sodelavcev, staršev in učencev, ustanovitelja, predpisov. Nekateri ne sprašujejo nikogar. Srednje pomembne možnosti za sprejemanje napotkov pa jim predstavljajo pomočnik ravnatelja, mediji, drugi člani sveta zavoda, prijatelji. Drugih ravnateljev pa nikoli nič ne vprašajo. Eden izmed vprašanih je zapisal, da *»iščemo soglasje članov sveta, po pripombah in priporočilih naštetih možnosti«*.

Prejeti odgovori kažejo na različno obliko komunikacije med ustanoviteljem in njegovim predstavnikom. Iz njih je mogoče razbrati, da se vsaj nekateri predstavniki dobro poznajo z ustanoviteljem oziroma tistim, ki ga je kandidiral na to funkcijo. Komunikacija med njimi je, sodeč po odgovorih, redna. Kjer imajo navodilo, ga upoštevajo, kjer ga ni, se predstavniki odločajo samostojno. Nadalje je pri analizi odgovorov moč opaziti, da predstavnike ustanovitelja najbolj zanimajo finance. V skladu z zakonodajo (ZOFVI, 81. in 82. člen) namreč lokalna skupnost na osnovi normativov in standardov zagotavlja vsem zavodom sredstva za plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme in druge materialne stroške, vrtcem pa razliko v ceni programa in sredstva za stroške dela (Zvrt, 28. člen). Predstavniki ustanovitelja po njihovem mnenju to spremljajo in opozarjajo na morebitno razsipnost. Pri čemer se ta odraža v programih nadstandarda, katerega posamezna občina financira po lastni presoji na temelju potreb in želja njihovih zavodov.

Pri pregledu navedenih odgovorov je opaziti stališče predstavnikov ustanovitelja, iz katerega izhaja izjemna samozavest in pomembnost pri opravljanju svoje funkcije. Čeprav zanjo ne prejemajo plačila, se obnašajo, kot da člani sveta upoštevajo njihovo mnenje, saj vendar zastopajo interese ustanovitelja. Pri tem pa celo trdijo, da glasujejo vedno v skladu z njegovim stališčem, čeprav se pred sejo posvetujejo vse prej kot z njim. Največkrat z nikomur, saj, glede na zapisane odgovore, vedo vse.

5.4.2 Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o odnosu z ravnateljem

V drugem delu so bila vprašanja o odnosu med predstavnikom ustanovitelja v svetu in

ravnateljem šole/vrtca.

Komunikacija med ravnateljem in predstavniki ustanovitelja poteka osebno na letni ravni, po telefonu, pisno z dopisi in elektronsko pa od enkrat do dvakrat mesečno. Eden izmed vprašanih je zapisal, da med njima z ravnateljem *»ni komunikacije«*.

Ravnatelj večini ne sporoča, kako naj glasuje, v enem primeru pa sporoča, kakšna naj bo odločitev pri glasovanju.

Pri vprašanju, če imajo člani sveta občutek, da svet zavoda odloča v skladu s pričakovanji ravnatelja, so bila mnenja vprašanih različna. Polovica je zanikala, polovica pa se je strinjala.

Odnos z ravnateljem so vprašani ocenili različno, in sicer od *»zelo slab odnos«* do *»zelo dober odnos«*.

Glede na odgovore, je stališče predstavnika ustanovitelja o odnosu z ravnateljem slab, saj ni opredeljen s predpisi. Oba udeleženca sta odvisna od svoje želje po sodelovanju, v smislu *»kdo koga bolj potrebuje«*. Predvidevam, da je odnos med njima odvisen tudi od tega, če ima predstavnik ustanovitelja otroka in če ta obiskuje šolo/vrtec, katerega član sveta je. Pri tem prihaja do izraza t. i. neformalna povezava, ki veliko bolj vpliva na odnose med udeleženci v raziskavi, kot bi si upala v izhodiščih napovedati.

5.4.3 Stališče predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda o sodelovanju s člani sveta zavoda, ustanoviteljem in ravnateljem

V tretjem delu so anketiranci podali splošno oceno o njihovem sodelovanju s člani sveta zavoda in ravnateljem.

Vprašanje v zvezi z dogovarjanjem pred sejo je prejelo različne odgovore. In sicer vse možne, od tega, da se sploh ne pogovarjajo, do tega, da se vse dogovorijo.

Vsi pa so zanikali, da bi se pred sejo dogovorili o tem, kako se glasuje. Čeprav so pri naslednjem odgovoru potrdili, da so njihove odločitve večinoma soglasne. V nadaljevanju pa zapisali, da nimajo občutka, da so bile odločitve sveta že vnaprej dogovorjene, razen v enem primeru, ko je vprašani zapisal, da ima občutek, da je že vse vnaprej dogovorjeno.

Večina se je strinjala, razen enega, da odločitve sveta močno vplivajo na uresničevanje programa dela letnega delovnega načrta.

Na vprašanje, s kom se ravnatelj pred sejo sveta posvetujejo, so vprašani menili, da se ravnatelj včasih pogovarja z županom, uradnikom v občinski upravi, nikakor pa se ne posvetujejo s politično stranko.

Pri oceni sodelovanja med ravnateljem in člani sveta, so bili odgovori različni. Kakovost sodelovanja so ocenili od »slabo« do »zelo dobro«.

Pri oceni sodelovanja med ravnateljem in ustanoviteljem, so bili vprašani bolj enotni in so menili, da je kakovost tega sodelovanja »dobra« oziroma »odlična«.

Pri oceni sodelovanja med člani sveta in ustanoviteljem, je bila polovica odgovorov, da je to sodelovanje »dobro«, polovica pa je menila, da je »odlično«.

Vprašani so zadovoljni z odnosi med udeleženci v raziskavi. Vsekakor pa opazajo, da so ravnatelj povezani z ustanoviteljem, bolj kot bi sami pričakovali, morda tudi želeli.

Nekateri vprašani menijo, da svet zavoda odloča v skladu s pričakovanji ustanovitelja, *»ker je dobro delovanje šole odvisno od ustanovitelja«*. To so označili tudi z ocenama 4 in 5, ki pomenita močno skladnost med njihovimi odločitvami in pričakovanji ustanovitelja.

O svoji vlogi kot predstavniku ustanovitelja, so vprašani menili, da je v tem, da *»zastopa ustanovitelja«* in da *»posreduje predloge«*. Polovica pa je odgovorila, da posebne vloge ne vidi, oziroma je ne ve.

Pri zadnjem vprašanju so predstavniki ustanovitelja zapisali, da odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca *»preko letnega delovnega načrta«*, nekateri so menili, da te odločitve *»usmerjajo razvoj«*. Eden izmed njih pa je zapisal, da se *»dobri in korektni odnosi žanjejo v rezultatu, ki izhaja iz sreče zaposlenih in zadovoljnih učencev«*.

Za zaključek pa je bil podan tudi predlog, da naj *»administracijo in računovodstvo izvaja ustanovitelj.«*

Po pregledu navedenih odgovorov menim, da člani sveta med seboj sodelujejo in na koncu sprejmejo predlagane sklepe. Vmes zagotovo poteka medsebojno merjenje moči med položajem predstavnika ustanovitelja in ostalimi člani sveta. Zasluge za sprejete odločitve, ki po njihovem mnenju vplivajo na razvoj zavoda, najraje pripišejo sebi, kot *»podaljšani roki«* ustanovitelja. To veselje jim občasno zasenčijo ravnatelj, ki imajo zaradi bolj tesnega sodelovanja z ustanoviteljem oziroma županom, močnejši položaj v razpravi. Zadnji del odgovorov nakazuje zadovoljstvo predstavnikov ustanovitelja, da opravljajo svojo funkcijo, saj se vidijo kot zastopniki ustanovitelja in izvrševalci njihovih stališč. Ob tem podajajo tudi

predloge, s katerimi bi zmanjšali finančna sredstva ustanovitelja.

Zadnja pobuda enega izmed vprašanih pa je pravzaprav namenjena temu, da ravnatelj izgubi svojo avtonomijo in suverenost pri finančnem poslovanju ter brez prepotrebne pomoči v administraciji ostane samo izvajalec pedagoškega procesa, prepuščen na milost in nemilost aktualne lokalne oblasti. Z omenjenim stališčem se zmanjšuje vloga ravnatelja in povečuje vpliv ustanovitelja, s čimer se predstavniki ustanovitelja zagotovo strinjajo, drugi udeleženci tega odnosa pa zagotovo ne.

5.5 Analiza vsebine zapisnikov

Z analizo vsebine zapisnikov sem poiskala stavke, ki pomensko govorijo o podobnih dogodkih v različnih zavodih, kot so sprejemanje letnega delovnega načrta in letnega finančnega poročila ter o imenovanju ravnatelja. Nato sem izbrane stavke primerjala ter jih osvetlila z vidika zakonodaje, predpisov in navodil ter njihovega učinka na razvoj šole oziroma vrtca.

Za zapisnike sem prosila ravnatelje štirinajstih šol, vrtcev, ki so ob upoštevanju zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki določa, da mora organ, kadar gre za informacijo, s katero razpolaga in ki izvira iz njegovega delovnega področja, spoštovati določbe Zakona o varstvu osebnih podatkov, ki ne pomeni, da dokumenta, ki vsebuje osebne podatke, vodstvo šole ne sme objaviti, posredovati, ampak da mora t. i. varovane osebne podatke prekriti (Krapež 2009, 23). V mesecu dni sem prejela zapisnike petih zavodov.

Preglednica 1: Pregled zapisnikov svetov zavodov

Zavod	Število zapisnikov	Obdobje od-do	Prisotnost članov*	Število vseh točk na seji	LDN in poročilo	Finance	Imenovanje
A	8	18. 1. 10 6. 10. 11	8/11	42	4	2	0
B	6	9. 3. 10 29. 9. 11	8/11	33	2	4	0
C	8	29. 9. 09 22. 12. 11	10/11	52	6	4	3
D	8	16. 3. 10 29. 9. 11	11/11	44	4	2	4
E	11	25. 2. 10 17. 10. 11	8/11	51	5	4	4
Skupaj	41		9/11	222	21	16	11

* povprečno število prisotnih članov na seji

Pregledala sem 41 zapisnikov izbranih svetov zavodov. Kot izhaja iz Preglednice 1, so člani svetov zavodov v letih 2010 in 2011 obravnavali skupno 222 točk dnevnega reda. Enaindvajset od teh vsebuje obravnavo letnega delovnega načrta, šestnajst točk je o finančnem poslovanju in enajstkrat so obravnavali imenovanje ravnatelja. Ostale točke dnevnega reda vsebujejo: oceno uspešnosti ravnatelja, šolsko prehrano, šolski sklad, učbeniki sklad, nacionalno preverjanje znanja, diferenciacijo pouka, nabavo dodatnih učnih pripomočkov, stroške šolanja učiteljev, šolsko zakonodajo, vzgojni načrt, nadstandardni program, cene malic in najema prostorov, nadomestne volitve članov sveta zavoda. Opisi razprav so različni. Iz nekaterih izhajajo imena razpravljavcev, v večini primerov pa jih ni. V razpravo se vključujejo predstavniki zaposlenih v zavodu, v nekaj primerih tudi starši. Predstavniki ustanovitelja so redkobesedni. Njihova povprečna prisotnost na seji je devet od enajst članov. Odločitve so v vseh primerih, razen pri imenovanju ravnatelja, sprejete soglasno.

Najprej sem vsebino zapisnikov razvrstila po sklopih. Prvi sklop sem poimenovala »letni delovni načrt in poročilo«, drugi »finančno poslovanje« in tretji »imenovanje ravnatelja«. Vsebinsko se zapisniki tudi prepletajo, zato je čisto natančna opredelitev števila razprav o posameznih sklopih nemogoča, nekaj teh so namreč obravnavali tudi v okviru točke »razno«. Glavne poudarke razprave sem si izpisala po tabelah glede na zavod, časovno obdobje sklica sej sveta zavoda ter vsebini in jih med seboj primerjala.

5.5.1 Sprejemanje letnega delovnega načrta

V zakonu o zavodih so zapisane pristojnosti sveta zavoda. Tako iz 30. člena zakona o zavodih izhaja, da svet zavoda sprejema program dela in razvoj zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje. V občinskem odloku o ustanovitvi posameznega zavoda je določeno, da svet zavoda sprejema program razvoja zavoda, letni delovni načrt in poročilo o njegovi uresničitvi (Občina Logatec 2008a,17–18). V 3. členu Navodila za predstavnike Občine Logatec v organih upravljanja je določeno, da se mora predstavnik ustanovitelja pred sprejemanjem letnega delovnega načrta posvetovati z ustanoviteljem ter v razpravi, zastopati to stališče. Drugih predpisov, ki bi bolj natančno določali ravnanje člana sveta zavoda, ob sprejemanju letnega delovnega načrta, ni.

V pregledanih zapisnikih poteka razprava o letnem delovnem načrtu in poročilu za obdobje od šolskega leta 2008/2009 do šolskega leta 2011/2012. V dveh zavodih se v razpravo vključujejo tako predstavniki zaposlenih, kot predstavniki staršev in ustanovitelja. V ostalih treh zavodih načrt in poročilo predstavlja ravnatelj, v razpravo pa so vključeni le predstavniki zaposlenih. V vseh primerih sta tako načrt kot poročilo sprejeta soglasno, z dvigom rok.

V zavodih, kjer je živahna razprava tudi obširno zapisana, je moč razbrati naslednje vsebine:

- obravnava letnega delovnega načrta poteka po predpisih, in sicer tako, da ga najprej obravnavajo strokovni delavci po aktivih, nato svet staršev, ki nanj podajajo pripombe, na koncu pa ga sprejema svet zavoda,
- letni delovni načrt se običajno sprejme brez razprave in soglasno,
- pri poročilu o izvrševanju letnega delovnega načrta potekajo širše razprave, iz katerih je moč razbrati sledeče vsebine: predstavniki zaposlenih želijo videti besedilo poročila pred člani sveta zavoda, ga obravnavati, nanj podati pripombe, ga spremeniti »v svoj prid« in ga šele nato posredovati svetu zavoda, v tej razpravi je predstavnik ustanovitelja menil, da *»je to poročilo ravnateljice in ni nujno, da imamo vsi enak pogled«*, predstavnik staršev pa je dodal, da *»ceni kritično besedo, ki je konkretna in direktna«*.
- predstavnike staršev zanimajo še odnosi v kolektivu in dosežki oziroma uspehi učencev ter izvajanje nadstandarda.

Razprave o letnem delovnem načrtu in njegovem izvajanju so, po pregledu zapisnikov, skope. Ravnatelj, kot najbolj aktivna oseba v procesu, pripravlja načrt in poročilo. Kot kaže, učitelji želijo oboje obravnavati, preden besedila vidijo starši oziroma predstavniki ustanovitelja. Njihova želja bi bila po mojem mnenju upravičena, če bi učitelji sodelovali pri sami pripravi tako načrta kot poročila programa zavoda. Iz zapisnikov tega podatka ni moč razbrati. Videti je le, da jim ravnateljeva kritika pri opisu izvedbe programa ni všeč.

5.5.2 Sprejemanje letnega finančnega poročila

Predpisi s področja vzgoje in izobraževanja vsebujejo tudi pristojnost sveta zavoda, da določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda (ZZ, 30. člen). V občinskem odloku o ustanovitvi posameznega zavoda je prav tako s 17. členom določeno (Občina Logatec 2008a, 17–18), da svet zavoda določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda. V Navodilu (Občina Logatec 2011, 1), ki ga je sprejela ena izmed izbranih občin, je v tretjem členu še določeno, da se mora predstavnik ustanovitelja pred sprejemanjem finančnega načrta in poslovnega poročila posvetovati z ustanoviteljem ter v razpravi, zastopati to stališče. Drugih predpisov, ki bi bolj natančno določali ravnanje članov sveta zavoda ob sprejemanju finančnega načrta in poslovnega poročila, ni.

V pregledanih zapisnikih finančni načrt običajno predstavlja ravnatelj, poročilo pa računovodja. Vsebina razprave je po posameznih zavodih različna. Vanjo so vedno vključeni predstavniki ustanovitelja in starši. Prvi želijo pojasniti o poslovanju, o namenski porabi sredstev, bolj natančne razčlenitve stroškov in s tem odhodkov, zanimajo jih nakupi različnih učnih pripomočkov, obnove objektov, vzdrževanje prostorov, predvsem pa racionalizacija poslovanja. Straši v razpravah izpostavljajo stroške dela in zaposlovanja ter nadomeščanja

odsotnih delavk, spremembe nadstandardnega programa. Predstavniki zaposlenih so finančni načrt komentirali le enkrat. Zanimalo jih je koriščenje ur.

Navedbe iz zapisnikov potrjujejo dejstva, da predstavnike ustanovitelja najbolj zanimajo finance zavoda. Vključujejo se v razprave in izražajo predloge za bolj racionalno poslovanje. Ostali člani, učitelji in starši nimajo posebnih pripomb, se strinjajo s predlaganim besedilom.

5.5.3 Imenovanje ravnatelja

Svet zavoda v skladu z 32. členom zakona o zavodih imenuje in razrešuje direktorja. Podobna določba je tudi v občinskem odloku o ustanovitvi posameznega zavoda. Ta nalaga (Občina Logatec 2008a, 17–18) svetu zavoda, da imenuje in razrešuje ravnatelja. V nadaljevanju pa opredeli tudi postopek tega imenovanja (Občina Logatec 2008a, 20). Tudi v Navodilu ene izmed občin je navedeno, da se mora predstavnik ustanovitelja pred imenovanjem ali razrešitvijo direktorja zavoda posvetovati z ustanoviteljem ter v razpravi zastopati to stališče. Drugih predpisov, ki bi bolj natančno določali ravnanje članov sveta zavoda ob imenovanju ali razrešitvi ravnatelja, ni.

Pri pregledu zapisnikov sem ugotovila, da je postopek imenovanja ravnatelja potekal v treh zavodih. Začetek postopka je v vseh treh zavodih v skladu s predpisi. Predsednik sveta zavoda je namreč člane obvestil o poteku mandata sedanjega ravnatelja ter predlagal sklep o začetku postopka imenovanja novega. Do objave razpisa je postopek v vseh zavodih enak. Potem pa sem skozi nekaj razprav opazila razlike.

V prvem primeru, kjer ravnatelj odhaja v pokoj, težav ni. Postopek poteka v skladu s predpisano zakonodajo. Po preteku roka za prijavo na razpis, se svet zavoda sestane, odpre prejete prijave, jih pregleda, ugotovi pravočasnost in popolnost. Nato glasno preberejo vse življenjepisne in programe zavoda – vizijo šole. Nato sprejmejo sklep, s katerim pozovejo ustanovitelja, svet staršev in učiteljski zbor, da v dvajsetih dneh od prejema dopisa, posredujejo svoje obrazloženo mnenje o tem, kateremu kandidatu izražajo največjo podporo. Nato svet sprejme še rokovnik imenovanja, v katerem je opredeljena predstavitev kandidatov. Po tej predstavitvi sledi zapisnik seje sveta zavoda, v katerem se odloča o izbiri kandidata za ravnatelja. Predsednik sveta prebere prejeta mnenja in rezultate glasovanja učiteljskega zbora. Nato sledi glasovanje. Kandidat za ravnatelja prejme deset od enajstih glasov članov sveta zavoda in je izbran za ravnatelja. Potrebno pa je pridobiti še mnenje ministrstva za šolstvo, na osnovi katerega bo izdan sklep o imenovanju ravnatelja.

V drugem primeru je svet zavoda po objavi javnega razpisa imenoval posebno komisijo, ki je po preteku roka za oddajo prošenj, dan pred samo sejo sveta zavoda odprla in pregledala

prispele prošnje ter ugotavljala njihovo ustreznost in popolnost. Nato je o tem pripravila poročilo za svet zavoda. Na seji sveta zavoda so prisotni sprejeli sklep, s katerim so potrdili poročilo omenjene komisije ter še sklep, da bodo o izbiri ravnatelja glasovali tajno. Nadalje so ugotovili, da je potrebno kandidate povabiti na predstavitev in obenem pridobiti še mnenje učiteljskega zbora, ustanovitelja in sveta staršev. Mnenje bodo čakali dvajset dni in, če ga ne bo, bo svet odločal brez njih. Na naslednji seji, po predstavitvi kandidatov, so člani sveta ugotovili, da je učiteljski zbor glasoval tajno in sicer tako, da je največ glasov prejel sedanji ravnatelj, prav tako mnenje pa je podal tudi svet staršev. Ustanovitelj mnenja, zaradi dvajsetdnevnega roka, v katerem ni bilo sklica seje občinskega sveta, ni podal. Sledila je razprava, v kateri se je večina članov sveta opredelila za drugega, novega kandidata za ravnatelja šole. Po presenetljivem rezultatu glasovanja, predsednik sveta pove, da *»razmišlja o odstopu«*. Naslednja seja sveta zavoda pokaže nova dejstva o postopku imenovanja ravnatelja. Predsednik sveta pripoveduje o dogodkih, ki so se v času postopka imenovanja dogajali na šoli. Na oglasni deski se je pojavilo odprto pismo zaposlenih učiteljev, iz katerega je izhajalo, da svet zavoda ni pravilno izbral ravnatelja. To pismo je bilo poslano tudi ustanovitelju. Sledila je tudi prijava šolski inšpekciji. Ta je pregledala postopek in ni našla nepravilnosti. Nato je predsednik sveta predlagal članom sveta: *»Ker je svet staršev in učiteljski zbor dal podporo dosedanjemu ravnatelju, občina pa ni podala mnenja, predlagam ponovno glasovanje o izbiri ravnatelja.«* Dva predstavnika zaposlenih v svetu zavoda sta se vključila v razpravo. Prvi je povedal, da se s tem predlogom ne strinja, saj je bil postopek izbire ravnatelja in glasovanje o tem že izveden na prejšnji seji in da na tej seji *»potrjuje izbranega ravnatelja, ne pa ponovno izbira«*. Drugi član pa je povedal, da *»se v šoli izvajajo pritiski nad zaposlenimi ter da so v kolektivu konflikti in da se na teh sejah zavoda ne počuti dobro, ker je pri razpravah vseskozi prisoten sedanji ravnatelj«*. Kljub povedanim pomislekom in tudi že prejetemu mnenju ministrstva za šolstvo o novem kandidatu za ravnatelja, je sledilo ponovno glasovanje o kandidatu za ravnatelja. Število glasov za novega kandidata je bilo enako, kot na prejšnji seji, tako so člani sveta s sklepom le imenovali novega ravnatelja.

V tretjem primeru imenovanja ravnatelja je po preteku roka za zbiranje prijav svet zavoda na svoji redni seji pregledal prejete prošnje in ugotovil njihovo ustreznost. Nato je sledilo povabilo za izdajo mnenja vzgojiteljskega zbora, sveta staršev in ustanovitelja. Vzgojiteljski zbor glasuje tajno. Druga dva pa morata podati obrazloženo mnenje. Nato je sledila predstavitev kandidatov. Izid glasovanja vzgojiteljskega zbora in sveta staršev je bil podoben, oboji so se odločili za novega kandidata. Mnenje ustanovitelja pa je bilo, da se izbere sedanjega ravnatelja. Sledilo je glasovanje sveta zavoda, v katerem je bil rezultat v prid sedanjemu ravnatelju. Zanj se je odločilo šest prisotnih članov, dva sta bila za novega kandidata, eden pa se je glasovanja vzdržal. Po izidu glasovanja je svet zavoda sprejel sklep o imenovanju ravnatelja, čeprav še ni prejel mnenja ministrstva za šolstvo. Ta sklep je bil poslan vsem prijavljenim kandidatom, od katerih se je eden odločil za prijavo postopka na

šolsko inšpekcijo. Ta je ugotovila že prej opisano nepravilnost in opozorila svet zavoda, da ponovno izda sklep o imenovanju, po prejetem mnenju ministrstva za šolstvo. Po koncu postopka, v katerem je bil imenovan dosedanji ravnatelj, je sindikalni zaupnik zavoda posredoval mnenje, v katerem je zapisal, da »svet zavoda pri izbiri ravnatelja ni upošteval večinskega mnenja kolektiva in sveta staršev, ki sta se odločila za drugega kandidata«. V razpravi je bilo nato zapisano, da so se člani sveta zavoda seznanili s problematiko v kolektivu, slabimi odnosi med zaposlenimi, težavami pri koriščenju in načrtovanju ur in s klimo, ki je posledica ravnanja sedanjega ravnatelja. Nato so sprejeli sklep, da sedanji in obenem novi izbrani ravnatelj v kolektivu izvede anketo o odnosih ter uredi nastalo problematiko nezadovoljstva zaposlenih.

Pri pregledu tega dela zapisnikov sem ugotovila, da so v treh zavodih vodili postopek imenovanja ravnatelja. V prvem primeru gre za upokožitev dosedanjega ravnatelja in postopek imenovanja novega ravnatelja je potekal brez zapletov. V drugem primeru sta učiteljski zbor in svet staršev izbrala dosedanjega ravnatelja, ustanovitelj pa zaradi časovne omejitve ni podal mnenja. Svet zavoda se je odločil v nasprotju z izbiro kolektiva in staršev ter izbral novega ravnatelja. V tretjem primeru sta vzgojiteljski zbor in svet staršev izbrala novega ravnatelja, ustanovitelj pa dosedanjega. Svet zavoda se je pri glasovanju odločil v nasprotju z izbiro kolektiva in staršev ter izbral dosedanjega ravnatelja. V zadnjih dveh opisanih primerih je po mojem mnenju ključno vlogo odigral ustanovitelj. Čeprav iz opisa razprav ni mogoče razbrati vsega ozadja dogajanja, pa vse kaže na to, da so v obeh zavodih odnosi v kolektivu slabi. To potrjuje tudi dejstvo, da je pri postopku imenovanja prihajalo do t. i. odprtih pisem, inšpekcijskega nadzora, predvsem pa do velikega nezadovoljstva v kolektivu in med starši zaradi odločitve sveta zavoda. Glede na svoje izkušnje in poznavanja podobnih okoliščin menim, da so se člani sveta zavoda pred glasovanjem posvetovali. Glede na odločitev, ki je v nasprotju z voljo kolektiva in staršev, bi lahko trdila, da so, vsaj v zadnjem primeru, zagotovo upoštevali stališče ustanovitelja. V predzadnjem primeru, kjer stališče ustanovitelja vsaj uradno ni bilo podano, pa lahko domnevam, da so kljub temu člani sveta, ki so predstavniki ustanovitelja, želeli imeti tovrstno stališče. Ker ga ni bilo, so se odločili na osnovi predstavitve kandidatov in v skladu s svojimi izkušnjami z dosedanjim ravnateljem, ki mu nato v postopku izbire niso potrdili naslednjega mandata.

6 UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Pri pridobivanju podatkov sem poiskala prispevke avtorjev, ki v svojih delih opisujejo slabosti in pomanjkljivosti upravljanja javnih zavodov ter predlagajo pobude za spremembo. Obenem sem spremljala javno razpravo o tej spremembi zakonodaje in se kot predstavnica delovne skupine Skupnosti občin Slovenije za področje vzgoje in izobraževanja ter kot vodja oddelka za družbene dejavnosti v lokalni skupnosti udeleževala javnih obravnav, povezanih s predlagano spremembo zakonodaje v javnem sektorju.

Dejstvo, ki me je vodilo k raziskavi vloge ustanovitelja v razvoju dejavnosti osnovnih šol in vrtcev je, da je ustanovitelj zavoda lokalna skupnost, katerega najvišji organ je občinski svet, ki sprejema ustanovni akt zavoda, v njem pa razpravljajo in odločajo predstavniki političnih strank, ki, med drugim, imenujejo svoje predstavnike v svete zavodov.

Na osnovi pregledane literature, člankov, zapisnikov sveta zavodov, odgovorov vprašanih udeležencev v raziskavi, sem zapisala ugotovitve, ki sem jih oblikovala v priporočila ustanovitelju, članom sveta zavoda, ravnateljem ter tistim, ki pripravljajo nove zakonske predpise.

6.1 Opredelitev avtonomije šole in vrtca na osnovi povezave šola/vrtec – družba – država

V literaturi sem zasledila naslednje, najbolj pogoste, razlage pojmov za avtonomijo, centralizacijo in decentralizacijo, in sicer da prva pomeni »samostojnost, pravico, dolžnost in odgovornost, možnost samostojnega odločanja, urejanja medosebnih odnosov, neodvisnost« (Silov 2003, 185), druga izraža moč centra, enega mesta (Lavtar 2007, 7) in zadnja, da decentralizacija pomeni »pridobivanje boljše možnosti za razvijanje mnogih instrumentov politike na ravni lokalne skupnosti ter sposobnost, da jih prikrojijo svojim razmeram in potrebam (Lavtar 2007, 5). Podobne razlage omenjenih pojmov veljajo tudi za sistem vzgoje in izobraževanja, pri čemer jih nekateri avtorji natančno opredelijo, in sicer v smislu programske avtonomije šole, ki pomeni njeno relativno samostojnost v izobraževalnem procesu (Kramar 2002, 1), v smislu kadrovske avtonomije, ki pomeni sprejemanje odgovornih odločitev učiteljev, ravnateljev in oblikovalcev šolske politike in staršev (Koren 2002, 136), v smislu strokovno – metodične avtonomije, ki pomeni, da je ravnatelj nosilec didaktičnega koncepta izobraževalnega procesa, razvoja identitete in avtonomije šole, vodja oblikovanja koncepcije in usmerjevalec načrtovanja priprave, izvajanja izobraževalnega procesa in verifikacije ter evalvacije njegovih rezultatov (Kramar 2002, 7), v smislu finančne avtonomije, ki vsebuje upravljavsko – finančni sistem financiranja (Lorenčič 2002, 1), ter ne nazadnje organizacijska in evalvacijska avtonomija, v smislu oblike organizacije, predpisov,

predmetnikov in učnih načrtov (Silov 2003, 187). Ta se udejanja tudi z zapisom v Beli knjigi (Krek in Metljak 2011, 2), iz katerega izhaja, da morata vzgoja in izobraževanje v javni šoli in vrtcu slediti načelom objektivnosti, kritičnosti in pluralnosti, katerim sledi strokovna avtonomija učiteljev in drugih strokovnih delavcev. Pri čemer je za njihovo uresničitev potrebna avtonomnost zavodov v razmerju do države, lokalnih oblasti in staršev, in sicer z načinom financiranja ter z načinom zaposlovanja pedagoškega, strokovnega in upravnega kadra.

Zavod, njegovo notranje okolje, je odvisno tudi od zunanjih okoliščin, ki jih predstavlja družba, v kateri se nahaja. Ta s svojimi političnimi, ekonomskimi, socialnimi, znanstveno – tehnološkimi značilnostmi določa dele okolja (Vogrinc in Podgornik 2005, 2), katere narekuje država, ki s svojo centralno vlogo zagotavlja enakost izobraževanja vsem v državi (Koren 2002, 138) in na osnovi ideološko – političnega ozadja prenaša avtonomijo na šole (Vogrinc in Podgornik 2005, 2).

Država je stalna oblast, ki določa okvire, katerih izvajanje prenese na šole (Koren 2005, 53–54), pri čemer »lahko trdimo, da vsi državljani ravno tako spreminjamo šolsko politiko, kot jo spreminjajo snovalci njenih sprememb« (Trnavčevič 2008, 148). Slovenska zakonodaja s predpisi postavlja ustanovitelja javnega zavoda v vlogo nadzornika in upravitelja, ki preko sveta zavoda opravlja tako poslovodno kot nadzorstveno pristojnost (Bohinc 2010a, 2). Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda in predstavniki staršev. Prve imenuje Občinski svet, druge izvolijo delavci zavoda neposredno na tajnih volitvah, tretje pa volijo starši na svetu staršev (ZOFVI, 46. člen).

V Evropi obstaja več načinov upravljanja in financiranja šol, in sicer od administrativnega do liberalnega sistema, katerega temeljno izhodišče je financiranje programov s prispevkom sredstev na učenca. Predvsem izkušnje skandinavskih držav pričajo o upravičenosti in učinkovitosti takšnega sistema. Trenutno stanje na področju financiranja slovenskih šol zahteva spremembe. Zato se financiranje s prispevkom na učenca ponuja učinkovit in že preizkušen model (Lorenčič 2002, 3). Primerjave kažejo, da imajo slovenski ravnatelji in šole na področju upravljanja šole večjo avtonomijo kot v drugih državah, pri čemer Koren (2002, 137) misli na avtonomijo pri razporejanju sredstev. Švedska, Anglija, Francija, Nemčija in Češka imajo, po mnenju Dauna (2004, 326), podobno politiko izobraževanja, ki vključuje ocenjevanje, spremljanje ter poročanje na različnih ravneh šolskega sistema. Tako organizacijski odbori na šolski ravni poročajo lokalnim oblastem, ti pa naprej višji administraciji, in še najvišji politični ravni (Daun 2004, 342). Decentralizacija je bila najbolj radikalna na Češkem in na Švedskem, kjer so odločitve iz državne ravni posredovane na občinske in celo na šolske ravni. Vzroki za takšen razvoj decentraliziranega sistema izobraževanja po mnenju Dauna (prav tam) tiči v gospodarski recesiji, proračunskem primanjkljaju in zmanjšanju državnega financiranja.

Zakonodaja v Sloveniji in drugih evropskih državah natančno predpisuje ustanovitev in upravljanje zavodov, pri čemer izpostavlja sestavo in pristojnosti članov upravljavskih organov kot organizacijskih odborov, šolskih odborov, svetov zavodov, ki imajo različne oblike avtonomije odločanja. V nekaterih državah so ti odbori samostojni in ob upoštevanju nacionalnih usmeritev izobraževalnega programa neodvisno razpolagajo s finančnimi sredstvi ter izbirajo ravnatelja. V drugih državah, tudi v Sloveniji, je samostojnost zavodov podobna, vendar imajo ti pri odločitvah na področju programa dela, financiranja in izbire ravnatelja manj avtonomije, saj morajo za vsako od tovrstnih odločitev pridobiti soglasje lokalne in državne oblasti. Lorenčič (2002, 6) meni, da sistem financiranja slovenskih šol temelji na normativizmu in administriranju, kar zmanjšuje prilagodljivost in odzivanje na nujne spremembe, ki povzročata neracionalno mrežo šol in drag sistem, ki poslabšuje materialni položaj vseh šol.

Na osnovi opravljenih razgovorov in prejetih izpolnjenih vprašalnikov je mnenje udeležencev, članov sveta zavoda in ravnateljev, v smislu avtonomije, decentralizacije in centralizacije, glede na njihovo vpetost pri odločanju sveta zavoda kot upravljavskega organa, različno.

Ravnatelji svojo avtonomnost zaznavajo kot neodvisnost pri sprejemanju odločitev, pri izbiri svojih sodelavcev in pri oblikovanju vizije razvoja zavoda, nekoliko manj pa pri iskanju dodatnih virov financiranja. Te mu največkrat zagotavlja ustanovitelj. Obliko in pogostost stikov z njim in drugimi člani sveta zavoda izbirajo sami, in sicer glede na potrebo po ohranjanju, vzdrževanju in negovanju teh odnosov. V tem okolju predstavlja ravnatelj najmočnejšo osebo, ki pripravlja vsebino seje sveta zavoda, poseduje vse informacije, jih na seji sveta zavoda tudi predstavlja, s svojo prisotnostjo pa izraža očitno pričakovanje, da so predlogi upoštevani in sprejeti.

Predstavniki ustanovitelja dobro poznajo ustanovitelja oziroma tistega, ki ga je predlagal za člana sveta zavoda. Komunikacija med njima je redna in vodi v izjemno samozavest in pomembnost predstavnika ustanovitelja v svetu zavoda. To ugotovitev potrjuje dejstvo pri sprejemanju sklepa o imenovanju ravnatelja, saj so člani sveta v dveh primerih glasovali v nasprotju z učiteljskim oziroma vzgojiteljskim zborom in v nasprotju z odločitvijo sveta staršev, ravnali so se namreč po nasvetih ustanovitelja, bodisi na neformalni bodisi na formalni ravni. To dejanje ustanovitelja lahko označim, kot poseg v avtonomnost dela sveta zavoda. Lahko pa mu dodam še oznako centralističnega odločanja na lokalni ravni, ki poteka iz županovega urada do članov sveta zavoda. Ta tako deluje, morda navidezno, usklajeno in po pričakovanjih predvsem ustanovitelja, manj pa ravnatelja in drugih članov sveta.

Kljub načelom o avtonomiji in decentralizaciji vzgoje in izobraževanja, zapisanih v Beli knjigi, rezultati raziskave kažejo, da tako ravnatelji kot člani sveta zavoda močno zaznavajo vpetost lokalne politike v dejavnost vzgoje in izobraževanja v občini.

6.2 Predpisi, ki opredeljujejo odnos med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem

Predpis, ki določa povezave med člani svetov zavodov, njihovimi predlagatelji, ustanovitelji in ravnatelji je določen v temeljnem zakonu o zavodih, ki velja od leta 1991. Te določbe bolj podrobno opredeljujejo Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o osnovni šoli, Zakon o vrtcih ter njim podrejeni uredbe in pravilniki. Naslednji, bolj natančen zapis o delu zavoda, je njegov Akt o ustanovitvi, ki ga sprejme lokalna skupnost. Ta povzema določbe zakonov in predpisov s področja vzgoje in izobraževanja ter posebnosti posamezne lokalne skupnosti, kot so sedež zavoda, sedež ustanovitelja, območje izvajanja dejavnosti. Povezava med ustanoviteljem in njegovim predstavnikom v svetu zavoda je v nekaterih občinah predpisana z navodilom ali sklepom, ki natančno določa obliko sodelovanja med predstavniki ustanovitelja v organih upravljanja, katerih ustanoviteljica je občina .

Opisane formalne oblike sodelovanja med ustanoviteljem, člani sveta in ravnateljem, ki so določene z zakoni, pravilniki in v šolskih dokumentih, po mnenju Kalinove (2009, 35) predstavljajo pravno možnost, katere značilnost je, da se vzpostavlja »formalna« kultura komuniciranja in »okvir«, ki omogoča razvoj kulture sodelovanja. Ter nadaljuje, da so bolj učinkovite neformalne oblike sodelovanja, ki izhajajo iz interesov in potreb učiteljev. Te namreč bolj povezujejo in dejavno združujejo učitelje in starše, ki si preko individualnih in čim manj formaliziranih oblik sodelovanja vzpostavljajo medsebojno zaupanje. Takšno zaupanje se ustvarja tudi v zavodih, kjer poteka pogosta komunikacija med ustanoviteljem, ravnateljem in člani sveta zavoda. Večja pogostost stikov je dosežena v občinah, kjer je ta komunikacija urejena z lokalnim predpisom. Po mnenju Bohinca (2010a, 2) na ta način ustanovitelj kot nadzornik preko sveta zavoda opravlja poslovodno in nadzorstveno pristojnost, ki prinaša obojestranske koristi in preprečuje samovoljno odločanje predstavnika ustanovitelja o obravnavanih temah, ki jih običajno slabo ali pa premalo pozna.

Sodeč po odgovorih vprašanih v raziskavi, predpise poznajo ravnatelji, vodje oddelkov v občinskih upravah, nekateri zaposleni. Starši in predstavniki ustanovitelja pa se o njih pozanimajo, če se jim zdi to potrebno. V lokalni skupnosti, kjer imajo predpisano sodelovanje med ustanoviteljem ter njegovim predstavnikom, ti pridobijo potrebne podatke na občini, pri kontaktni osebi. V tej raziskavi se je pokazalo, da je iskanje podatkov, vedenja in znanja o predpisih, pripomoglo pri odločanju o imenovanju ravnatelja.

6.3 Sodelovanje med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in ravnateljem

Vloga ustanovitelja se, glede na opravljeno raziskavo, kaže predvsem v posredništvu. To poteka med državo in zavodom, med predstavniki ustanovitelja in svetom zavoda, med

ravnateljem in zaposlenimi. Ustanovitelj, bodisi v osebi župana, vodje oddelka ali pa občinskega sveta, v skladu s predpisi izdaja soglasja, podaja mnenja in stališča ravnatelju ali pa članom sveta zavoda in s tem sooblikuje razvoj dejavnosti šole, vrtca. Najvišja raven tega večplastnega posredništva je ustanoviteljevo izvajanje predpisov s področja vzgoje in izobraževanja, ki jih narekuje država. Tako vodje oddelkov pripravljajo različne akte, sklepe in pravilnike, ki jih sprejemajo občinski svetniki ali pa pogodbe in soglasja, katere podpiše župan, izvaja pa zavod. Ustanovitelj pri tem neposredno izvaja svojo funkcijo regulatorja v zavodu, katerega ustanovitelj je.

Naslednja raven ustanoviteljeve vloge se kaže v povezavi med svetom zavoda in njegovimi predstavniki v svetu. Ta je najbolj transparentna v občinah, kjer je uveljavljeno navodilo oziroma sklep občinskega sveta o tem sodelovanju. Izvajajo ga vsi udeleženci tega procesa, v smislu obojestranskega obveznega obveščanja na način, da kontaktna oseba, zaposleni javni uslužbenec, ki predstavlja ustanovitelja, prejema in daje informacije predstavnikom ustanovitelja v svetu zavoda. Če jih ti ne upoštevajo, jim sledi odpoklic. Na ta način je ustanovitelju zagotovljeno posredno oblikovanje odločitev sveta zavoda. S čimer se, glede na prejete odgovore v raziskavi, strinjajo predvsem zaposleni v občinski upravi, ki menijo, da se *»občina spreminja iz pasivnega v aktivnega opazovalca dogajanja v zavodih, in sicer tako, da prek svojih predstavnikov nadzira in usmerja delo teh zavodov«*. Nekoliko manj zadovoljstva nad tem dejstvom so izrazili ravnatelji, ki želijo predvsem neposredno komunikacijo z županom. Ter preko te povezave ustvariti vtis samostojnega in neodvisnega vodje zavoda.

Pomembnost sodelovanja med županom in ravnateljem se kaže v vseh oblikah vodenja zavoda. Pri pregledu odgovorov, ki so jih zapisali ravnatelji, je razvidno, da pogosti sestanki, osebno poznanstvo, obiski župana v šoli ali vrtcu in obiski ravnatelja v uradu županu, prinašajo ravnateljem več ugodnosti in koristi za zavod. Tako lahko, kljub mnenju, da na njihovo delo lokalna politika ne vpliva, samostojno urejajo finančne, kadrovske, vzgojno-izobraževalne zadeve zavoda. Se pa zavedajo, da sta naklonjenost in sodelovanje ustanovitelja potrebni za nemoteno vodenje zavoda in tudi za nadaljevanje njihovega ravnateljskega mandata. To potrjujeta tudi opisana primera imenovanja ravnatelja v raziskavi, in sicer ne glede na dejstvo, da je v enem primeru svet zavoda prejel uradno stališče ustanovitelja o izbiri kandidata za ravnatelja, v obliki sklepa občinskega sveta, v drugem primeru pa tega mnenja ni prejel, so se člani sveta odločili po *»formalni«* oziroma *»neformalni«* želji ustanovitelja, ki je bila izražena posredno, preko njegovih predstavnikov v svetu zavoda. To kaže na nedoslednosti v sistemu sprejemanja odločitev v svetu zavoda, kar pomeni, da mnenje ustanovitelja, ki ga potrdi najvišji organ lokalne skupnosti, t. j. občinski svet, spremeni stališče predstavnikov staršev in predstavnikov zaposlenih, in sicer tako, da ti o izbiri ravnatelja glasujejo v nasprotju z mnenjem, ki ga ima njihova lastna interesna skupina, to je svet staršev oziroma učiteljski, vzgojiteljski zbor. Razlog za to spremembo odločitve vidim v tem, da se člani sveta zavoda zavedajo, da je ustanoviteljeva volja in s tem izbira ravnatelja

bolj pomembna od mnenja ostalih, ki odločajo v tem postopku. Vedo namreč, da je kakovostno delovanje zavoda odvisno, ne samo od ministrskih finančnih nakazil, pač pa predvsem od finančnih sredstev ustanovitelja, lokalne skupnosti. Torej sta razvoj dejavnosti in kakovost vzgojno-pedagoškega procesa odvisna od odnosa med ravnateljem zavoda in županom.

6.4 Odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca

Ugotovitve tega dela raziskave kažejo, da razvoj dejavnosti šole, vrtca, pomeni sprejemanje odločitev sveta zavoda, uvedbo nadstandardnih programov in sodelovanje z uporabniki, ustanoviteljem ter zavodom. Ravnatelji pri tem pričakujejo aktivnost posameznih interesnih skupin, vključevanje članov sveta v šolske projekte in pomoč pri investicijah. Pomembno vlogo ima ustanovitelj, ki s svojimi službami usmerja, seznanja in daje nasvete tako ravnateljem kot članom sveta zavoda. Sicer pa svet zavoda preko letnega delovnega načrta in finančnega načrta usmerja razvoj zavoda.

Po pregledu vsebin (Preglednica 1), ki so jih na svojih sejah obravnavali člani sveta, ugotavljam, da so pomembne razprave o letnem delovnem načrtu in njegovem poročilu, finančnem poslovanju in imenovanju ravnatelja. Ostale točke dnevnega reda vsebujejo pogovore o temeljnih dejavnostih šole, vrtca, kot so diferenciacija pouka, nakup učnih gradiv, nadstandardni program. V povezavi s finančnim poslovanjem pa člani obravnavajo cenike prehrane, cenike najemnin za šolske prostore ter ocenjujejo uspešnost ravnatelja.

Sodelovanje članov sveta pri razpravi vsebin, povezanih s pedagoškim oziroma vzgojnim delom zavoda je šibko. Predstavniki ustanovitelja se vanjo ne vključujejo. Predstavniki staršev področje hvalijo, medtem ko zaposleni, to so predstavniki učiteljskega oziroma vzgojiteljskega zbora, z ravnateljem iščejo nove dejavnosti in možnosti za razvoj zavoda. Osnovna ugotovitev v obravnavi teh vsebin je, da ravnatelj predlaga sodelovanje otrok in učiteljev, vzgojiteljev v različnih novih projektih, kot so: sodelovanje pri izvedbi olimpijskega teka, vključevanje v projekt »zdrav življenjski slog«, priprava projekta o izboljšanju odnosa otrok do hrane in pisanja domačih nalog, izvedba tabora za nadarjene otroke, udeležba na različnih kulturno-umetniških tekmovanjih, sodelovanje v projektu Comenius in s pobrateno občino, organizacija predavanja za starše. Stroške za opisane dejavnosti naj, po mnenju članov sveta zavoda, pokrije ustanovitelj. Zanimanje ostalih članov sveta zavoda se nadalje izkaže še ob razpravi o problemih, kot je prometna ureditev okolice šole oziroma vrtca, pomanjkanje prostora in organizacijska kultura med zaposlenimi. Kot rešitev opisanih težav predstavniki staršev in ustanovitelja zaposlenim svetujejo pomoč ustanovitelja, in sicer v smislu »*naj občina zagotovi varnost otrok, naj občina financira nove oddelke oziroma obnovo učilnic, naj občina uredi kadrovske zadeve zavoda*«. Ustanoviteljeva vloga na vzgojno-

pedagoškem področju se torej osmisli s financiranjem projektov v zavodu in izven njega. Možnost te uresničitve imajo ravnatelji, ki pravočasno, z utemeljitvijo, predlagajo županom svoje letne načrte. Ta jih umesti v odlok občinskega proračuna. Gre za postopek, ki obide upravljavski organ zavoda, saj se izkaže, da je v tem postopku sprejemanja lokalnega proračuna bolj pomemben odnos ravnatelj – župan, vloga sveta zavoda pa ne. Njegovi člani namreč ne sodelujejo pri določanju proračunskih postavk omenjenega odloka o proračunu, kjer je ovrednoteno financiranje vzgojno-pedagoških dejavnosti, ki so jih s sklepom potrdili v letnem delovnem načrtu. To dejstvo kaže na razmislek o spremembi zakonodaje o pristojnosti upravljaljskih organov, ki kot najvišji organ zavoda nima možnosti vpliva na ustanoviteljevo sofinanciranje dejavnosti.

Sodelovanje članov sveta pri poslovanju zavoda se kaže v njihovem zanimanju o izvajanju tržne dejavnosti, kot sta oddaja prostorov in prodaja kosil. O tem imajo največ pomislekov in vprašanj predstavniki ustanovitelja, medtem ko predstavnike staršev zanima plačilo položnic, predstavnike zaposlenih pa investicije in oprema. V navedenih razpravah ima pomembno vlogo ustanovitelj, saj ta določa višino sredstev, ki jih prejema zavod za vzdrževanje objekta in ostale izven šolske programe ter projekte. Sredstva pristojnega ministrstva, ki jih prejema šola, zagotavljajo nemoten pedagoški proces, sredstva, ki jih zagotavlja ustanovitelj pa omogočajo izvedbo prostorskih sprememb, izvajanje različnih novih dogodkov in širjenja dejavnosti. Ustanoviteljeva sredstva, lokalne skupnosti, ki jih prejema vrtec, so namenjena vzgojnemu procesu, urejanju prostora in bogatitvi vzgojnih programov in projektov. Omenjeni sistem financiranja lahko razdelim na dva dela. Prvi del pomenijo ministrska sredstva, ki jih prejema šole glede na število oddelkov, drugi del pa so ustanoviteljeva sredstva, ki jih lokalne skupnosti namenijo šolam in vrtcem po različnih kriterijih. V nekaterih zavodih pripravljajo zahteve s priloženimi kopijami računov, na osnovi katerih prejema občinske dotacije, v nekaterih zavodih pa prejema občinsko dotacijo, ne glede na višino mesečnih stroškov, po dvanajstinah. Ugotavljam, da je sistem financiranja zavodov na področju vzgoje in izobraževanja nepravilčen. Ministrska sredstva so vezana na število oddelkov, ne glede na število učencev v njem. Kar pomeni, da šole z minimalnim številom otrok v oddelkih prejema enaka sredstva kot šole, ki imajo v oddelkih najvišje možno število otrok. Stroški med obema primeroma so seveda različni, pogoji dela za učitelje pa zagotovo tudi. Nadalje so tu še občinska sredstva, ki so odvisna od likvidnosti posamezne lokalne skupnosti in njene zmožnosti plačila osnovnih materialnih stroškov zavoda, kot so ogrevanje, komunalne storitve in električna energija ter plačila izven šolskih programov oziroma dodatnih projektov. Ponovno se izkaže trditev, da je tudi na tem področju pomemben odnos »ravnatelj – župan«, kajti zavodi, v katerih je ta komunikacija dobra, nimajo finančnih težav in poslujejo s presežkom. Razmislek, ki se poraja ob tej ugotovitvi je, ali je potrebna sprememba financiranja področja vzgoje in izobraževanja v smislu, da se določijo ustrezni kriteriji, po katerih bi bili vsi zavodi enako financirani, predvsem pa neodvisni od bodisi dobrega bodisi slabega odnosa med ustanoviteljem in zavodom.

Zanimanja članov sveta zavoda o uspehu, učenju in poučevanju, iz raziskave ni moč razbrati. Opisana je le ena obravnava te vsebine, in sicer v zvezi s podpovprečnimi rezultati nacionalnega preverjanja znanja, kar pomeni, da člane sveta, kot najvišjega upravljaljskega organa, osnovna dejavnost njihovega zavoda sploh ne, ali pa zelo malo, zanima. Ravnatelji si sicer prizadevajo in na sejah sveta predstavljajo učni uspeh, vendar člani sveta zavoda o tem ne izražajo svojega mnenja oziroma stališča. Ob tem se seveda postavlja vprašanje njihove odgovornosti za kakovostno vzgojno-izobraževalno delo zavoda.

Poglavitna ugotovitev, ki izhaja iz sprejemanja odločitev članov sveta zavodov je, da so njihove razprave kratke, glasovanje o sklepih pa soglasni. Pri pobudah in predlogih, običajno pri zadnji točki dnevnega reda, razpravljajo le zaposleni, ostali člani poslušajo. Največkrat razprave pod točko »razno« ni. Ugotavljam torej, da člani sveta zavoda premalo ali pa sploh ne izkoriščajo priložnosti za spreminjanje, dopolnjevanje in bogatenje vsebine dejavnosti zavoda. To običajno storijo ravnatelji in zaposleni. Odločitve sveta zavoda se tako pri spodbujanju razvoja dejavnosti šole oziroma vrtca skrčijo na golo potrjevanje idej pedagoških in vzgojnih delavcev ter njihovega ravnatelja. Poleg tega njihove odločitve oziroma njihova vloga ni pomembna pri sprejemanju občinskega odloka o proračunu, ki je edini instrument za širitev in bogatitev dejavnosti vzgojno-izobraževalnega zavoda.

Če povzamem opisana dejstva, lahko člane sveta okarakteriziram kot osebe, ki z malo ali nič znanja o predpisih s področja vzgoje in izobraževanja, v prostem času za nič sejnine in nič povračila stroškov, brez odgovornosti in posledic pri sprejemanju svojih odločitev, poslušajo predloge in pobude ravnatelja ter se z njimi strinjajo. V primeru ravnateljevega ponovnega imenovanja pa se vključijo v različna »socialna omrežja« in s svojo izbiro kandidata vplivajo na mnenje ostalih članov sveta, ki se temu stališču podredijo. Upravljanje članov sveta zavoda se na ta način skrči na »usodno« odločitev o imenovanju ravnatelja. Ta je namreč najbolj pomembna oseba za razvoj dejavnosti šole oziroma vrtca. S svojo vizijo, ki vsebuje odprtost za sodelovanje z vsemi, učinkovito vodenje ter spodbujanje vrednot kot so prijateljstvo, mir, ljubezen, učenje za življenje, sooblikuje generacijo otrok in okolja, v katerem ta živi. Pri tem pa mora zagotoviti dovolj finančnih sredstev, da uresniči svojo vizijo razvoja dejavnosti zavoda.

6.5 Priporočila

Glede na to, da gre za študijo primera šestih zavodov in sedmih občin z območja Notranjske, rezultatov raziskave ni mogoče posplošiti na ves slovenski prostor. Njen namen je namreč ugotoviti, kakšna je vloga ustanovitelja pri razvoju dejavnosti šole oziroma vrtca. Tako sem na osnovi ugotovitev, pridobljenih iz raziskave, zapisala nekaj priporočil za sodelovanje med zavodi in lokalno skupnostjo, ki vodijo k boljšemu razvoju dejavnosti vzgoje in

izobraževanja:

- uvesti usposabljanje članov novo konstituiranega sveta na začetku mandata. Usposabljanje bi lahko organizirali na državni ravni, lahko pa tudi v sodelovanju s šolo in ustanoviteljem. Usposabljanje članov sveta zavoda bi vključevalo predstavitev in seznanitev članov s temeljnimi predpisi vzgoje in izobraževanja ter njihove naloge in pristojnosti pri sprejemanju odločitev v svetu zavoda, saj je raziskava pokazala, da predstavniki ustanovitelja in starši premalo poznajo svojo vlogo v svetu zavoda in v večini primerov le pritrjujejo ter soglašajo s predlogi ravnatelja,
- ravnatelj šole oziroma vrtca s sodelavci povabi člane sveta zavoda, da podajo predloge in pobude o dejavnostih šole, za pripravo novih, dodatnih projektov. Prav tako pobude o oblikah sodelovanja in vključevanja staršev v odločanje na ravni šole,
- vodja oddelka za družbene dejavnosti v občinski upravi in ravnatelj se dogovorita za čim pogostejše stike, bodisi na osebni, telefonski ali pisni ravni, saj iz raziskave izhaja, da dobro sodelovanje in redna komunikacija med zavodom in lokalno skupnostjo pomenita večje razumevanje in naklonjenost občinskega vodstva do uresničevanja letnega delovnega načrta posamezne šole oziroma vrtca,
- vodja oddelka za družbene dejavnosti v občinski upravi pripravi občinska navodila za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja, kot kažeta opisana primera dobre prakse dveh lokalnih skupnosti, v katerih predstavniki ustanovitelja upoštevajo predpisana določila, ki urejajo način sodelovanja med predstavnikom ustanovitelja in ustanoviteljem.

Iz pričujoče raziskave je moč razbrati, da razvoj dejavnosti šole oziroma vrtca v precejšnji meri spodbujajo finančna sredstva, ki jih, poleg z zakonom določenih obveznosti (ZOFVI, 82. člen), pridobi šola oziroma vrtec iz proračuna lokalne skupnosti. O tej višini dodatnih sredstev, s katerimi zavod uresničuje investicijske načrte, izvedbo nadstandardnih programov, organizacijo uspešnih in odmevnih projektov ter podobnih akcij, bi lahko spodbudili razprave in odločanje v svetu šole. Hkrati bi spodbudili posvetovanje in dogovore med ravnateljem in lokalno skupnostjo, t. j. župan s sodelavci. Na osnovi tega je potrebno njuno skupno, čim bolj pogosto in učinkovito, načrtovanje razvoja zavoda. Opisano sodelovanje pa ni pomembno le za razvoj zavoda, pač pa tudi za ravnatelja samega. Iz raziskave je namreč razvidno, da je uspešna povezava med lokalno skupnostjo in ravnateljem, temelj za ustanoviteljevo pozitivno mnenje o izbiri kandidata za ravnatelja, če ta želi svoj mandat ravnateljstva v tej lokalni skupnosti nadaljevati. Tako so njegova prizadevnost, odločnost, prodornost in prilagodljivost lokalni skupnosti zagotovilo za nadaljnje uspešno vodenje zavoda. Poleg pomembne vloge sodelovanja med ravnateljem in županom, predstavljena priporočila kažejo tudi na potrebo po spremembi in uvedbi nekaterih novih predpisov, ki bi, s pomočjo lokalne skupnosti, zagotavljali boljše pogoje za razvoj dejavnosti zavoda. Priložnost te uresničitve je v razpravi strokovne in politične javnosti, ki, v zadnjem obdobju, s svojimi pripombami in predlogi oblikuje nov zakon o izvajanju dejavnosti splošnega pomena, za javne zavode ter Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011.

LITERATURA

- Bassey, M. 2000. *Case study research in educational settings*. Buckingham, Philadelphia. Open University Press.
- Bohinc, R. 2009. Nekaj predlogov za reformo javnega sektorja. *Delo* 51 (241): 5.
- Bohinc, R. 2010a. *Zakonodajne poti diverzifikacije javnega sektorja*. Zbornik referatov. Ljubljana: Agencija za kadre d. o. o.
- Bohinc, R. 2010b. *Pravna ureditev negospodarskih javnih služb – pogloblitve novosti, ki jih na področju organiziranja negospodarskih javnih služb prinaša nov zakon*. Gradivo za seminar. Pravni inštitut Znanstveno-raziskovalnega središča Univerze na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije Univerze na Primorskem.
- Bracci, E. 2009. Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system. *Critical Perspectives on Accounting* 20: 293–312. [Http://www.elsevier.com](http://www.elsevier.com) (12. 10. 2010).
- Bugarič, B. 2010. *Primerjalno pravna analiza pravne organiziranosti zavodov v nekaterih evropskih državah*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Caldwell, B. J. in J. M. Spinks. 1993. *Leading the self-managing school*. London: Falmer Press.
- Creswell, J. W. 1998. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. London: Sage.
- Daun, H. 2004. Privatisation, decentralisation and governance in education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden. *International Review of Education* 50: 325–346. [Http://www.jstor.org](http://www.jstor.org) (12. 10. 2010).
- Denzin, N. K. 1970. *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Chicago: Aldine.
- Denzin, N. K. in Y. Lincoln. 2000. *Handbook of qualitative inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Easterby-Smith, M. R. Thorpe in A. Lowe. 2005. *Raziskovanje v managementu*. Koper: Fakulteta za management.
- Elmore, R. F. 2000. *Building a New Structure For School Leadership*. [Http://www.aft.org/pdfs/americaneducator/winter9900](http://www.aft.org/pdfs/americaneducator/winter9900) (6. 12. 2010).
- Fullan, M. in A. Hargreaves. 1999. *What worth fighting out there*. Mississauga: Ontario Public Teaches' Federation.
- Gawlik, M. 2008. Principal Autonomy in Charter and Public Schools. *Educational Policy* 22 (6): 783–804. [Http://www.sagepublication.com](http://www.sagepublication.com) (6. 12. 2010).
- Gill, J. in P. Johnson. 1991. *Research methods for managers*. London: Paul Chapman Publishing.
- Gould, J. in W. L. Kolb. 1965. *A Dictionary of the Social Sciences*. New York: The Free Press.
- Haralambos, M. in M. Holborn. 1999. *Sociologija. Teme in pogledi*. Ljubljana: DZS.

- Hood, C. 2001. New Public Management. V *International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences*, ur. N. J. Smelser in P. B. Baltes, 12553–12556. Amsterdam: Elsevier.
- Huber, G. S. 2010. Preparing School Leaders – International Approaches in Leadership Development. V *School Leadership – International Perspectives*, ur. S. G. Huber, 225–252. Zug: University of Teacher Education Central Switzerland.
- Kalin, J. 2009. *Izzivi in smernice kakovostnega sodelovanja med šolo in starši*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
- Kobeja, B. 2002. *Napotki za pisanje seminarske in diplomske naloge*. Koper: Visoka šola za management.
- Kordež, G. 2008. Konflikt interesov med opravljanjem nalog organa občinske uprave in članstvom v svetu občinskega javnega zavoda. *Pravna praksa* 27 (3): 26.
- Koren, A. 2002. Pomen avtonomije v šolskem sistemu. V *Management, kakovost, razvoj*, ur. N. Trunk Širca, 135–144. Koper: Visoka šola za management.
- Koren, A. 2005. Centralizacija in avtonomija: študija vidljivosti v Slovenskem šolskem sistemu. *Šolsko polje* 16 (5/6): 141–159.
- Koschnick, J. 1992. *Standard – WQrterbuch fqr die Social – Wissenschaften, Band 2, Teil A–L: Deutsch – Englisch*. München–London–New York–Paris: K. G. Saur.
- Kramar, M. 2002. Avtonomija šole in didaktični koncept izobraževalnega procesa. *Sodobna pedagogika* 53 (1): 98–112.
- Krapež, K. 2009. Objava zapisnikov sveta zavoda. *Pravna praksa* 28 (35): 23.
- Krek, J. 2001. *Modro oko: spoznaj, analiziraj, izboljšaj*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
- Krek, J. in Metljak, M. 2011. *Bela knjiga 2011*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo. [Http://www.belaknjiga2011.si](http://www.belaknjiga2011.si) (15. 12. 2011).
- Kuzmanič, T. 2007. Izzivi in kritika učinkovitosti. *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 5 (1): 5–12.
- Lavtar, R. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Lorenčič, I. 2002. Avtonomija in financiranje šol. *Sodobna pedagogika* 53 (1): 238–245.
- Merriam, B. S. 1998. *Qualitative research and case study aplication in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Zakon o negospodarskih javnih službah* (predlog). Ljubljana. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si) (20. 11. 2010).
- Ministrstvo za javno upravo. 2012. *Zakon o izvajanju dejavnosti splošnega pomena* (predlog). 2012. [Http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/Z_IDSP_DZ.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/Z_IDSP_DZ.pdf). (24. 1. 2012).
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2008. *Šolska avtonomija v Evropi – Politika in ukrepi*. [Http://eurydice.si/image/stories/publikacije/090SL.pdf](http://eurydice.si/image/stories/publikacije/090SL.pdf) (10. 12. 2010).

- Občina Logatec. 2008a. Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola 8 talcev Logatec. *Logaške novice – Uradne objave* 39 (6): 14–26.
- Občina Logatec. 2008b. Poslovnik Občinskega sveta Občine Logatec. *Logaške novice – Uradne objave* 39 (12): 48–70.
- Občina Logatec. 2011. Navodilo za predstavnike Občine Logatec v organih upravljanja. *Logaške novice – Uradne objave* 41 (4): 1.
- Peček, M. 1998. *Avtonomnost učiteljev nekdanj in sedaj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Pobežin, G. 2007. *Žepni slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Resman, M. 1991. *Organizacijska in vsebinska podoba pedagoške službe*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Robson, C. 2002. *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford: Blackwell.
- Sagadin, J. 2004. Tipi in vloga študij primerov v pedagoškem raziskovanju. *Sodobna pedagogika* 55 (4): 88–101.
- Silov, M. 2003. Avtonomija šole in šolsko svetovalno delo. *Sodobna pedagogika* 54 (1): 184–197.
- Skupnost občin Slovenije. 2012. *Seznam občin Slovenije*. [Http://www.skupnostobcin.si/sos/zemljevid/index.html](http://www.skupnostobcin.si/sos/zemljevid/index.html). (24. 1. 2012).
- Tičar, B. 2007. Pravni vidiki odgovornosti ravnatelja vrtca in šole v slovenski ureditvi. *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 5 (1): 45–58.
- Tirole, J. 2001. Corporate governance. *Econometrica* 69: 1–35. [Http://www.jstor.org](http://www.jstor.org) (12. 10. 2010).
- Trnavčevič, A. 2008. *Evalvacija zadovoljstva s šolo: metodološki in vsebinski izzivi*. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Trnavčevič, A. 2010. Študija paradigem raziskovanja v magistrskih nalogah s področja družboslovja. *Management* 5 (1): 69–84.
- Trpin, G. 2010. *Problemi pravne ureditve javnih zavodov*. Zbornik referatov. Ljubljana: Agencija za kadre d. o. o.
- Uлага, N. 2010. Korupcija pri imenovanju funkcionarja v svet javnega zavoda. *Pravna praksa* 29 (23): 23.
- Uredba o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih. *Uradni list RS*, št. 16/09.
- Vogrinc, J. in V. Podgornik. 2005. Strokovna avtonomija učitelja v sodobni šoli. *Sodobna pedagogika* 56 (1): 164–175.
- Zakrajšek, S. 1995. *Slovensko šolstvo v tranziciji*. Ljubljana: Biteks.
- Zgaga, P. 2009. *Edukacija za »boljši svet«: od kozmopolitizma preko internacionalizma do globalizma*. [Http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/20_09_educacijeZaBoljsiSvet.pdf](http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/zalozba/ZnanstvenaPorocila/20_09_educacijeZaBoljsiSvet.pdf) (20. 11. 2010).

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). *Uradni list RS*, št. 42/02, 79/06-ZZZPB-F, 103/07, 45/08-ZArbit.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). *Uradni list RS*, št. 63/07, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). *Uradni list RS*, št. 94/07, 76/08, 79/09, 51/10.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). *Uradni list RS*, 16/07, 36/08, 58/09, 64/09, 65/09.

Zakon o osnovni šoli (ZOsn). *Uradni list RS*, št. 81/06, 102/07, 107/10, 87/11.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). *Uradni list RS*, št. 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 94/10-ZIU, 107/10, 35/11, 110/11-ZDIU12.

Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU). *Uradni list RS*, št. 42/93, 56/01, 26/07, 42/07.

Zakon o vrtcih (ZVrt). *Uradni list RS*, št. 100/05, 25/08, 98/09-ZIUZGK, 36/10-ZUPJS, 94/10-ZIU.

Zakon o zavodih (ZZ). *Uradni list RS*, št. 12/1991, 8/96, 36/00-ZPDZC, 127/06-ZJZP.

Žuraj, A. in V. Zupanc Grom. 2006. Zakaj sodelovati z okoljem? V *Sodelovanje z okoljem*, ur. A. Koren, 6–15. Ljubljana: Šola za ravnatelje.

PRILOGE

- Priloga 1 Vprašalnik – intervju za vodje oddelkov za družbene dejavnosti
- Priloga 2 Dopis ravnateljem
- Priloga 3 Dopis ravnateljem o vsebini vprašalnika
- Priloga 4 Vprašalnik za ravnatelje
- Priloga 5 Dopis predstavnikom ustanovitelja
- Priloga 6 Vprašalnik za predstavnike ustanovitelja

VPRAŠALNIK – INTERVJU ZA VODJE ODDELKOV ZA DRUŽBENE DEJAVNOSTI

1 KOMUNIKACIJA MED USTANOVITELJEM IN NJEGOVIMI PREDSTAVNIKI V SVETU ZAVODA

1.1 Imate v vaši občini lokalni predpis oz. Navodilo za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja, na podlagi katerega, kot vodje oddelkov dajete navodila predstavnikom ustanovitelja v svetu zavoda?

1.2 Če imate predpis, ga vedno upoštevate?
(Če ga nimate, odgovorite na vprašanje št. 1.4)

1.3 Kakšen je ta predpis oz. Navodilo? Predpisuje način, pogostost, vsebino komunikacije, glasovanje?

1.4 Kako spremljate delo svojih predstavnikov v svetu zavoda? Vas predstavniki ustanovitelja seznanijo o vsebini seje sveta zavoda, vas vprašajo za odločitve pri posameznih vprašanjih?

1.5 Kje, pri kateri vsebini seje sveta zavoda, dajete najpogosteje priporočila za odločanje?

1.6 Se zgodi, da s predstavniki ustanovitelja sploh nimate stika? Če, prosim navedite zakaj.

1.7 Kakšne bi bile posledice, če bi predstavniki ustanovitelja glasovali v nasprotju s pričakovanji in navodilom ustanovitelja?

1.8 Prosim opišite, če ste morda katerega izmed svojih predstavnikov že odpoklicali in zakaj ste to storili?

1.9 Menite, da svet zavoda, pri odločitvah, upošteva pričakovanja ustanovitelja?

1.10 Kako ocenjujete vaš odnos s predstavniki ustanovitelja v svetu zavoda?

2 KOMUNIKACIJA MED USTANOVITELJEM IN RAVNATELJEM ŠOLE / VRTCA

2.1 Kolikokrat imate, kot vodja oddelka, delovno srečanje / sestanek / sejo z ravnateljem vrtca / šole?

2.2 Kako poteka vaša komunikacija z ravnatelji?

2.3 O katerih temah se pogovarjate?

2.4 V katerem obdobju koledarskega leta, je komunikacija pogostejša (finance, reelekcija, itd.)?

2.5 Katera od vsebin povzroča največ nesoglasij?

2.6 Kako lahko, po vašem mnenju, odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca?

3 KOMUNIKACIJA MED USTANOVITELJEM IN NJEGOVIMI PREDSTAVNIKI V SVETU ZAVODA TER RAVNATELJEM ŠOLE / VRTCA

3.1 Kako ocenjujete odnos med ustanoviteljem in ravnateljem?

3.2 Kakšna je, po vašem mnenju, vloga oddelka za družbene dejavnosti, v komunikaciji med predstavniki ustanovitelja v svetu javnega zavoda in med ravnatelji?

3.3 Kaj vse bi še radi povedali, pa vas nismo vprašali?

Nevenka Malavašič
Stara cesta 10
1370 Logatec
Tel: 051 688 955
Elektronski naslov: neva.malavasic@gmail.com

Datum: 23. 12. 2011

Spoštovani ravnatelj, ravnateljica,

na Vas se obračam s prošnjo za sodelovanje.

V okviru podiplomskega študija na Fakulteti za management in pod mentorstvom prof. dr. Andreja Korena, pripravljam magistrsko nalogo, s katero želim ugotoviti vpliv ustanovitelja na delovanje šole, vrtca. Za ta namen potrebujem izpolnjene anketne vprašalnike in pa zapisnike sveta zavoda, v zadnjih dveh letih, torej v letu 2010 in v letu 2011.

Prosim Vas za pomoč.

Najprej, da sami izpolnete vprašalnik, ki je namenjen Vam, ravnateljem.

Nato pa še, da tri vprašalnike posredujete trem predstavnikom v svetu zavoda, ki zastopajo interes ustanovitelja, torej tistim, ki so bili imenovani s strani občine.

In na koncu Vas prosim še za kopije zadnjih zapisnikov sveta zavoda (leto 2010 in 2011). V kolikor jih imate objavljene na svojih spletnih straneh, ali pa v elektronski obliki, mi prosim sporočite oz. mi jih lahko pošljete tudi po elektronski pošti.

Zavedam se, da imate takšnih in podobnih prošenj veliko, pa vendar Vas prosim, da mi pomagate ugotoviti, v kolikšni meri so naše šole, vrtci, v resnici avtonomni in koliko na to avtonomijo vpliva ustanovitelj, politika.

Pri tem Vam zagotavljam anonimnost, saj bodo podatki uporabljeni v smislu skupnih izjav, ugotovitev ipd.

Za povratne informacije, za katere lepo prosim, da mi jih posredujete čim prej, prilagam tudi kuverte z mojim naslovom.

V pričakovanju vašega sodelovanja, Vas lepo pozdravljam in želim vesele praznike ter uspehov v prihajajočem letu.

Nevenka Malavašič

Spoštovani ravnatelj, spoštovana ravnateljica,

v okviru magistrske naloge raziskujem sodelovanje osnovnih šol z občino kot ustanoviteljem. Zanima me razmerje med deklarirano avtonomijo šol, vrtcev in pričakovanji ustanovitelja, ter posledice njunega sodelovanja.

Vprašalnik, ki je pred vami je razdeljen na štiri dele. Zanj boste porabili od 10 do 15 minut. V prvem delu so vprašanja o avtonomiji šole, v drugem delu vas sprašujem o odnosih med ustanoviteljem, člani sveta zavoda in vami, ravnateljem, v tretjem pa me zanima, kako odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca. V četrtem delu vas prosim, da dopišete morebitne pripombe, mnenje oz. vse tisto, kar v vprašalniku ni zajeto, pa bi želeli, da se pri raziskavi upošteva.

Prosim vas, da svoj čas namenite izpolnjevanju vprašalnika, saj bodo vaša mnenja pripomogla k spreminjanju in izboljšanju dela v šoli, v vrtcu.

Ob tem vam zagotavljam anonimnost, saj je moj namen ugotoviti, kakšna je vloga ustanovitelja ob posameznih, pomembnih, situacijah (finance, reelekcija ravnatelja), ter zapisati priporočila, na podlagi katerih bi člani sveta zavoda, skupaj z ravnatelji, sodelovali pri razvoju dejavnosti šole, vrtca.

Za kakršnokoli vprašanje sem vam na voljo na telefonski številki: 051 688 955.

Za vaše sodelovanje se vam iskreno zahvaljujem in vas prosim, da izpolnjeni vprašalnik vrnete do 15. 1. 2012 oz. čim prej.

Lepo pozdravljeni,

Nevenka Malavašič

VPRAŠALNIK ZA RAVNATELJE

1 AVTONOMIJA ŠOLE, VRTCA

1.1 Število učencev oz. otrok, v tem šolskem letu:

Obkrožite ustrezno črko, pred odgovorom.

- a. do 100
- b. od 101 do 300
- c. od 301 do 500
- č. več kot 501

1.2 Med spodaj naštetimi možnostmi označite trditev, ki opredeljuje vaše stališče.

Pri čemer je: 1 se ne strinjam in 5 se zelo strinjam.

	1	2	3	4	5
Denar šole/vrtca razporeja samo ravnatelj.					
Lokalna politika vpliva na izbiro ravnatelja šole/vrtca.					
Naša šola/vrtec je mesto za razvoj sodelovanja.					
Naša šola/vrtec je ustanova, kjer se odraža politična moč lokalne oblasti.					
Ravnatelj, po lastni presoji in v skladu s predpisi, določa koncept discipline.					
Naša šola/vrtec dopušča, da otroci izrazijo svoje želje.					
Ravnatelj v največji meri odloča o ponudbi predmetov/dejavnosti.					
Višja šolska avtonomija izboljša dosežke otrok/učencev.					
Naša šola/vrtec je kraj, kjer ni zamer in spletk v kolektivu.					
Kot ravnatelj-ica sem pri svojih odločitvah samostojen-a.					

Priloga 4

1.3 Kdo po vašem mnenju vpliva na vaše odločitve?

Pomembnost vplivanja označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 sploh ne vpliva in 5 zelo vpliva.

	1	2	3	4	5
Pomočnik ravnatelja					
Sodelavci					
Mediji					
Starši					
Učenci					
Člani sveta zavoda					
Ustanovitelj					
Predpisi					
Prijatelji					
Drugi ravnatelji					
Nihče					
Drugi: _____					

2 ODNOSI MED RAVNATELJEM, USTANOVITELJEM IN ČLANI SVETA ZAVODA

2.1 Kolikokrat imate, kot ravnatelj, delovno srečanje / sestanek / sejo:

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Z drugimi ravnatelj	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Z učitelji	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
S starši	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Z županom	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
S svetom zavoda	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
S svetom staršev	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Drugo: _____			

2.2 Kolikokrat imate, kot ravnatelj, delovno srečanje / sestanek / sejo s člani sveta zavoda, ki so predstavniki **staršev**:

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Osebno	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Telefonsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Pisno (z dopisi)	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Elektronsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno

2.3 Kolikokrat imate, kot ravnatelj, delovno srečanje / sestanek / sejo s člani sveta zavoda, ki so predstavniki **ustanovitelja**:

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Osebno	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Telefonsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Pisno (z dopisi)	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Elektronsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno

2.4 Kolikokrat imate, kot ravnatelj, delovno srečanje / sestanek / sejo o vsebini seje sveta javnega zavoda s člani sveta zavoda, ki so predstavniki **zaposlenih**?

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Osebno	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Telefonsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Pisno (z dopisi)	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Elektronsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno

2.5 Čigave nasvete, navodila, podatke najbolj pogosto upoštevate?

Razvrstite jih po moči. Najšibkejšem zapišite številko 1, najmočnejšemu pa številko 3.

predstavniki staršev predstavniki ustanovitelja predstavniki zaposlenih

Priloga 4

2.6 Kateri člani sveta zavoda najpogosteje predlagajo in oblikujejo odločitve oz. uveljavljajo svoja stališča pri obravnavani problematiki?

Pogostost predlagatelja označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 sploh nič ne predlaga oz. uveljavlja svojega stališča in 5 ima zelo veliko predlogov in zelo pogosto uveljavlja svoje stališče.

	1	2	3	4	5
Predstavniki staršev					
Predstavniki ustanovitelja					
Predstavniki zaposlenih					

2.7 O čem se pogovarjate na seji sveta zavoda?

Se sploh ne pogovarjate označite z 1, se najbolj pogosto pogovarjate označite s 5.

	1	2	3	4	5
Finance					
Nadstandardni program					
Investicije					
Vzdrževanje					
Vandalizem					
Zaposleni					
Okolica stavbe					
Družina in druge neformalne teme					
Ustanovitelj					
Preživljanje dopusta					
Župan					
Imenovanje ravnatelja					
Dogodki v kraju					
Aktualne politične teme					
Dosežki otrok					
Disciplina					

	1	2	3	4	5
Izbira učbenikov					
Ponudba izbirnih predmetov					
Kadrovske zadeve					
Odnosi v kolektivu					
Zakonodaja					
Ceniki					
Drugo, kaj? _____					

2.8 Katera od naštetih vsebin povzroča največ nesoglasij in razprave?

Obkrožite tri najbolj pogoste vsebine:

finance, nadstandardni program, investicije, vzdrževanje, vandalizem, zaposleni, okolica stavbe, družina in druge neformalne teme, ustanovitelj, preživljanje dopusta, župan, reelekcija, dogodki v kraju, aktualne politične teme, dosežki otrok, disciplina, izbira učbenikov, ponudba izbirnih predmetov, kadrovske zadeve, odnosi v kolektivu, zakonodaja, ceniki, drugo, kaj? _____

2.9 Kdo vam pomaga pri pripravi vsebine seje sveta zavoda?

Pomembnost pomoči označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 sploh ne pomaga in 5 zelo pomaga.

	1	2	3	4	5
Pomočnik ravnatelja					
Sodelavci					
Mediji					
Starši					
Učenci					
Člani sveta zavoda					
Ustanovitelj					
Predpisi					
Prijatelji					
Drugi ravnatelji					

	1	2	3	4	5
Nihče					
Drugi: _____					

2.10 Kako ocenjujete odnos med ustanoviteljem in ravnateljem?

Kakovost odnosa označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 odnos je zelo slab in 5 odnos je zelo dober.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3 ODLOČITVE SVETA

3.1 Označite ustrezen odgovor: DA, NE, VČASIH, VEČINOMA.

	DA	NE	VČASIH	VEČINOMA
Se s člani sveta zavoda pogovarjate pred sejo?				
Se s člani sveta zavoda dogovorite, kako naj glasujejo?				
So odločitve sveta zavoda sprejete soglasno?				
So odločitve sveta zavoda sprejete z večino glasov staršev in zaposlenih?				
So odločitve sveta zavoda sprejete z večino glasov predstavnikov ustanovitelja in zaposlenih?				
So odločitve sveta zavoda sprejete z večino glasov predstavnikov ustanovitelja in staršev?				

3.2 Kako, po vašem mnenju, odločitve sveta vplivajo na uresničevanje programa dela / letnega delovnega načrta?

Pomembnost vpliva označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 odločitve nič ne vplivajo in 5 odločitve zelo vplivajo.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4 SPLOŠNA OCENA SODELOVANJA Z USTANOVITELJEM IN ČLANI SVETA

4.1 Se predstavniki ustanovitelja, po vašem mnenju, pred sejo sveta:

Označite ustrezen odgovor: NE, VČASIH, VEČINOMA.

	DA	NE	VČASIH	VEČINOMA
Posvetujejo z uradnikom v občinski upravi?				
Posvetujejo s politično stranko, ki ga je predlagala za člana sveta?				
Posvetujejo z županom?				

4.2 Kakšno je, po vašem mnenju, sodelovanje med ustanoviteljem in člani sveta?

Kakovost sodelovanja označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 slabo in 5 zelo dobro.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4.3 Kako lahko, po vašem mnenju, odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca?

Opišite.

4.4 Kaj vse bi še radi povedali, pa vas nismo vprašali?

Opišite.

NAJLEPŠA HVALA ZA VAŠ ČAS IN ODGOVORE.

Spoštovani predstavnik ustanovitelja v svetu javnega zavoda,

v okviru magistrske naloge raziskujem sodelovanje osnovnih šol in vrtcev z občino, kot ustanoviteljem. Zanima me razmerje med deklarirano avtonomijo šol, vrtcev in pričakovanji ustanovitelja, ter posledice tega sodelovanja.

Vprašalnik, ki je pred vami je razdeljen na tri dele. Zanj boste porabili od 10 do 15 minut. V prvem delu so vprašanja o komunikaciji med vami in ustanoviteljem, v drugem delu vas sprašujem o odnosu med vami in ravnateljem šole/vrtca, v tretjem pa me zanima splošna ocena sodelovanja med vami, ustanoviteljem in ravnateljem šole/vrtca ter vaše mnenje, za katerega bi želeli, da se pri raziskavi upošteva.

Prosim vas, da svoj čas namenite izpolnjevanju vprašalnika, saj bodo vaša mnenja pripomogla k spreminjanju in izboljšanju dela v šoli, v vrtcu.

Ob tem vam zagotavljam anonimnost, saj je moj namen ugotoviti, kakšna je vloga ustanovitelja ob posameznih, pomembnih, situacijah (finance, imenovanje ravnatelja), ter zapisati priporočila, na podlagi katerih bi člani sveta zavoda, skupaj z ravnatelji, sodelovali pri razvoju dejavnosti šole, vrtca.

Za kakršnokoli vprašanje sem vam na voljo na telefonski številki: 051 688 955.

Za vaše sodelovanje se vam iskreno zahvaljujem in vas lepo prosim, da mi izpolnjeni vprašalnik vrnete do 20. 1. 2012 oz. čim prej.

Lepo pozdravljeni,

Nevenka Malavašič

VPRAŠALNIK ZA PREDSTAVNIKE USTANOVITELJA V JAVNEM ZAVODU

1 KOMUNIKACIJA MED USTANOVITELJEM IN NJEGOVI PREDSTAVNIKI V SVETU ZAVODA

1.1 Imate, kot predstavnik ustanovitelja, lokalni predpis oz. Navodilo za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja, za komunikacijo z ustanoviteljem?

Obkrožite: DA NE.

1.2 Če imate navodila, jih vedno upoštevate?

(Če jih nimate, odgovarjajte na vprašanje št. 1.4)

Obkrožite: DA NE.

1.3 Kakšna so navodila?

Označite ustrezen odgovor.

	DA	NE
Določajo način oz. obliko komunikacije.		
Določajo pogostost komunikacije.		
Določajo vsebino komunikacije.		
Drugo, kaj:		

1.4 Kako poteka komunikacija med vami in ustanoviteljem?

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Osebno	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Telefonsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Pisno (z dopisi)	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Elektronsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno

Priloga 6

1.5 Vam ustanovitelj sporoči, kakšno je njegovo stališče za vašo odločitev pri posameznih vprašanjih v svetu javnega zavoda?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

1.6 O čem se pogovarjate na seji sveta zavoda?

Se sploh ne pogovarjate označite z 1, se najbolj pogosto pogovarjate označite s 5.

	1	2	3	4	5
Finance					
Nadstandardni program					
Investicije					
Vzdrževanje					
Vandalizem					
Zaposleni					
Okolica stavbe					
Družina in druge neformalne teme					
Ustanovitelj					
Preživljanje dopusta					
Župan					
Reelekcija					
Dogodki v kraju					
Aktualne politične teme					
Dosežki otrok					
Disciplina					
Izbira učbenikov					
Ponudba izbirnih predmetov					
Kadrovske zadeve					
Odnosi v kolektivu					
Zakonodaja					
Ceniki					
Drugo, kaj? _____					

1.7 Katera od naštetih vsebin povzroča največ nesoglasij in razprave?

Obkrožite tri najbolj pogoste vsebine:

finance, nadstandardni program, investicije, vzdrževanje, vandalizem, zaposleni, okolica stavbe, družina in druge neformalne teme, ustanovitelj, preživljanje dopusta, župan, reelekcija, dogodki v kraju, aktualne politične teme, dosežki otrok, disciplina, izbira učbenikov, ponudba izbirnih predmetov, kadrovske zadeve, odnosi v kolektivu, zakonodaja, ceniki, drugo, kaj? _____

1.8 Se zgodi, da z ustanoviteljem sploh nimate stika?

Obkrožite: DA NE.

1.9 Se zgodi, da izglasujete drugačno odločitev, kot jo od vas pričakuje ustanovitelj?

Obkrožite: DA NE.

1.10 Poznate primer, da so katerega izmed predstavnikov ustanovitelja odpoklicali iz sveta javnega zavoda?

Obkrožite: DA NE.

1.11 Imate kot predstavnik ustanovitelja občutek, da ste pri svojih odločitvah samostojni?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

1.12 Čigave nasvete, navodila, podatke, pri glasovanju, najbolj pogosto upoštevate?

Pomembnost nasveta, navodila označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 sploh ni pomembno in 5 zelo je pomembno.

	1	2	3	4	5
Pomočnik ravnatelja					
Sodelavci					
Mediji					
Starši					

	1	2	3	4	5
Učenci					
Člani sveta zavoda					
Ustanovitelj					
Predpisi					
Prijatelji					
Drugi ravnatelji					
Nihče					
Drugi: _____					

2 KOMUNIKACIJA MED PREDSTAVNIKI USTANOVITELJA V SVETU ZAVODA IN RAVNATELJEM ŠOLE / VRTCA

2.1 Kako poteka komunikacija med vami in ravnateljem?

V vrstici vpišite samo en podatek, tisti, ki najbolj ustreza odgovoru, in sicer številu kontaktov:

Osebno	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Telefonsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Pisno (z dopisi)	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno
Elektronsko	<input type="checkbox"/> dnevno	<input type="checkbox"/> tedensko	<input type="checkbox"/> mesečno	<input type="checkbox"/> letno

2.2 Vam ravnatelj sporoči, kako glasujete pri posameznih vprašanjih?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

2.3 Imate, po vašem mnenju, občutek, da svet zavoda odloča v skladu s pričakovani ravnatelja?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

2.4 Kako, na podlagi izkušenj, ocenjujete vaš odnos z ravnateljem?

Kakovost odnosa označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 zelo slab in 5 zelo dober.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3 SPLOŠNA OCENA SODELOVANJA SVETA ČLANOV SVETA ZAVODA Z USTANOVITELJEM IN RAVNATELJEM ŠOLE / VRTCA

3.1 Se s člani sveta zavoda pogovarjate pred sejo?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

3.2 Se s člani sveta zavoda dogovorite, kako naj glasujejo?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

3.3 So odločitve sveta zavoda sprejete soglasno?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

3.4 Imate občutek, da so odločitve, na svetu zavoda že vnaprej dogovorjene?

Obkrožite: DA NE VČASIH VEČINOMA

3.5 Kako, po vašem mnenju, odločitve sveta vplivajo na uresničevanje programa dela / letnega delovnega načrta?

Pomembnost vpliva označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 odločitve nič ne vplivajo in 5 odločitve zelo vplivajo.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3.6 Se ravnatelji, po vašem mnenju, pred sejo sveta:

Označite ustrezen odgovor: NE, VČASIH, VEČINOMA.

	DA	NE	VČASIH	VEČINOMA
Posvetujejo z županom?				
Posvetujejo z uradnikom v občinski upravi?				
Posvetujejo s politično stranko, ki ga je predlagala za člana sveta?				

Priloga 6

3.7 Kakšno je, po vašem mnenju, sodelovanje med ravnateljem in člani sveta?

Kakovost sodelovanja označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 zelo slabo in 5 odlično.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3.8 Kakšno je, po vašem mnenju, sodelovanje med ravnateljem in ustanoviteljem?

Kakovost sodelovanja označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 zelo slabo in 5 odlično.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3.9 Kakšno je, po vašem mnenju, sodelovanje med vami in ustanoviteljem?

Kakovost odnosa označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 zelo slabo in 5 zelo dobro.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3.10 Imate, po vašem mnenju, občutek, da svet zavoda odloča v skladu s pričakovanji ustanovitelja? Zakaj?

Skladnost s pričakovanji označite z lestvico od 1 do 5, pri čemer je: 1 ni v skladu s pričakovanji in 5 zelo je v skladu s pričakovanji.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3.11 Kakšna je, po vašem mnenju, vaša vloga, kot predstavnika ustanovitelja, v komunikaciji med ustanoviteljem in ravnatelji? *(Prosimo, opišite.)*

3.12 Kako lahko, po vašem mnenju, odločitve sveta zavoda spodbujajo razvoj dejavnosti šole, vrtca? *(Prosimo, opišite.)*

3.13 Kaj vse bi še radi povedali, pa vas nismo vprašali? *(Prosimo, opišite.)*

NAJLEPŠA HVALA ZA VAŠ ČAS IN ODGOVORE.